L'ingénierie territoriale à l'épreuve des observatoires territoriaux : analyse des compétences des professionnels du développement dans le massif pyrénéen

Pauline Lenormand

Université de Toulouse

THÈSE

En vue de l'obtention du

DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par :
Université Toulouse 2 Le Mirail (UT2 Le Mirail)

Discipline ou spécialité :

Géographie-Aménagement

Présentée et soutenue par :
Pauline LENORMAND

le : vendredi 25 novembre 2011

Titre :

L'ingénierie territoriale à l'épreuve des observatoires territoriaux : analyse des compétences des professionnels du développement dans le massif pyrénéen

---

Ecole doctorale :
Temps, Espaces, Sociétés, Cultures (TESC)

Unité de recherche :
UMR Dynamiques Rurales (UTM, INP-ENSAT, ENFA), UMR AGIR

Directeur(s) de Thèse :
Directeur de thèse : Christophe ALBALADEJO
Co-directrice de thèse : Laurence BARTHE

Rapporteurs :
Sylvie LARDON, Directrice de recherche INRA, Professeure AgroParisTech, Clermont-ferrand
Alexandre MOINE, Professeur en géographie, Université de Franche-Comté, Besançon

Autre(s) membre(s) du jury

Christophe ALBALADEJO, Directeur de recherche INRA, Toulouse
Laurence BARTHE, Maître de conférences en géographie, Université Toulouse-Le Mirail
Vincent PIVETEAU, Directeur de l'Ecole nationale supérieure du paysage Versailles-Marseille
François TAULELLE, Professeur en aménagement et urbanisme, Université Jean-François Champollion, Albi

THESE

En vue de l'obtention du
DOCTORAT DE L'UNIVERSITE DE TOULOUSE

Délivré par :
Université Toulouse 2 Le Mirail (UT2 Le Mirail)

Discipline ou spécialité :
Géographie-Aménagement

Présentée et soutenue par :
Pauline LENORMAND
Le 25 novembre 2011

L'ingénierie territoriale à l'épreuve des observatoires territoriaux : analyse des compétences des professionnels du développement dans le massif pyrénéen

Ecole Doctorale :
Temps, Espaces, Sociétés, Cultures (TESC)

Unités de recherche :
UMR Dynamiques Rurales (UTM, INP-ENSAT, ENFA), UMR AGIR

Directeur de thèse : Christophe Albaladejo
Co-directrice de thèse : Laurence Barthe

Jury :

Christophe Albaladejo	Directeur de thèse	Directeur de recherche INRA Toulouse
Laurence Barthe	Co-directrice de thèse	Maître de conférences en géographie, Université Toulouse-Le Mirail
Sylvie Lardon	Rapporteur	Directrice de recherche INRA Clermont-Ferrand, professeure externe AgroParisTech
Alexandre Moine	Rapporteur	Professeur en géographie, Université de Franche-Comté, Besançon
Vincent Piveteau		Directeur de l'Ecole nationale supérieure du paysage Versailles-Marseille
François Taulelle		Professeur en aménagement et urbanisme, Université Jean-François Champollion, Albi

« “Dans la topographie variée des pratiques professionnelles, il existe un terrain élevé et portant surplombant un marécage. Sur ce terrain, des problèmes gérables se prêtent d’eux-mêmes aux solutions par l’usage de théories et de techniques scientifiques. Dans les marécages, les problèmes sont embrouillés et confus et incapables de solutions techniques. […] Le praticien est alors confronté à un choix. Va-t-il rester sur les terres portantes où il peut résoudre des problèmes relativement peu importants en accord avec son standard de rigueur, ou va-t-il descendre dans le marécage des grandes préoccupations humaines où il ne peut plus et ne sait plus être rigoureux de quelque manière qu’il puisse décrire ?” Cette immersion du chercheur-praticien dans les marécages implique alors “une sorte de recherche-action avec ses propres normes qui entrent en conflit avec les normes de la rationalité technique” »

Schön D., 1995, pp. 23-28, cité par Steyaert P., 2009, pp. 93-94

Remerciements

En premier lieu, je souhaite remercier mes encadrants et tous ceux qui ont participé au bon déroulement de mon travail scientifique :

Laurence Barthe qui suit mon travail depuis le master, merci de m'avoir fait découvrir la géographie et le développement territorial. Merci de m'avoir fait confiance pour mener mes premières recherches et achever celle-ci. Merci également pour une présence sans faille et pour des conseils toujours avisés, sans lesquels rien n'aurait été possible.

Christophe Albaladejo, merci d'avoir accepté de reprendre la direction de cette recherche. Tes conseils de lectures et ton regard éclairé sur des problématiques proches m'ont permis d'enrichir des points-clés de la thèse et de faire émerger des questionnements toujours pertinents.

Caroline Auricoste, qui m'a littéralement accueillie à l'INRA, merci de m'avoir soutenue dans les moments difficiles et intégrée à toutes les activités de l'équipe Médiations. Merci également d'avoir suivi régulièrement mon travail et d'y avoir participé dès que possible.

Enfin, Dominique Coquart, merci d'avoir accepté d'encadrer cette thèse à ses débuts. Cette thèse s'inscrit également dans deux laboratoires. Je remercie donc tous les membres de l'UMR Dynamiques Rurales ainsi que de l'UMR AGIR pour m'avoir accueilli dans leurs équipes ainsi que dans leurs locaux.

En second lieu, je remercie tous les collègues de l'APEM (Noemi, Servane, Hélène, Thomas, Clément, Lionel, Yannick et Fabien) pour m'avoir permis de mener une première expérience professionnelle riche en apprentissages tout en m'offrant l'opportunité de conduire une recherche en lien avec des problématiques concrètes. Merci en particulier à Laurent Plainecassagne qui m'a beaucoup appris de sa pratique.

En troisième lieu, mes remerciements vont à toutes les personnes rencontrées sur le terrain. Merci à tous les professionnels du développement des Pyrénées et d'ailleurs de m'avoir reçue et d'avoir accepté de me raconter leur métier. Merci à toutes les personnes ressources de l'Etat, des collectivités et des territoires de projet qui m'ont aidée à mieux comprendre l'évolution des politiques territoriales françaises.

Pour continuer, un très grand merci aux « amis de couloirs » qui ont rendu ces années de thèse moins solitaires. Un merci spécial à Hélène, ma collègue de bureau, avec qui j'ai pu échanger dès que nécessaire. Merci Aude, Emilien, Rémi, Jean-Luc, Marie, Johan, Cédric, Matthieu, Viviana, Lucie, Elsa, Julie… Avant de terminer, un grand merci à Camille, Aude,

Camille, Elsa, Marjorie, Magalie, Yael, Viviane, Jasmine, Hélène, Johan et Marie pour votre relecture indispensable et fort bénéfique. Merci à tous d'avoir été là !

Enfin, merci à ma famille et mes amis qui ont supporté, de près ou de loin, les inconvénients de la thèse, les hésitations, les doutes et, plus encore, les absences répétées. Un immense merci à Manuel, pour les petits coups de pouce de tous les jours et pour avoir supporté toutes les conséquences, trop nombreuses pour être énumérées ici, de ce travail.

Cette thèse est inscrite à l'école doctorale TESC. Elle a été menée au sein des UMR Dynamiques Rurales (Université Toulouse-Le Mirail) et AGIR (INRA-Toulouse), en vue de l'obtention du doctorat de l'Université de Toulouse délivré par l'Université Toulouse-Le Mirail. Elle a été conduite dans le cadre d'une bourse CIFRE avec l'Assemblée pyrénéenne d'économie montagnarde.

Elle a pu être réalisée grâce au soutien :
- de l'ANRT ;
- de la région Midi-Pyrénées ;
- de l'Europe.

Sommaire

Indications de lecture

1. Les citations et références aux auteurs

Les citations sont aussi bien des citations d'ouvrages que des citations d'entretiens.

À la fin de chaque citation figure, entre parenthèses, le nom de l'auteur suivi de l'initiale de son prénom, de la date de publication et de la page, par exemple : (Barthe L., 1998, p. 56).

Pour les citations ou références à un entretien, nous précisons l'intitulé du poste de l'individu rencontré avec la date de l'entretien, exemple : (Entretien avec l'adjointe au chef de projet du pays Corbières-Minervois, mai 2010).

Dans les citations d'entretien, des morceaux de phrase apparaissent en gras, le plus souvent il s'agit des passages clé de compréhension de la structuration de l'entretien.

Les citations reprennent l'enregistrement exact des propos de l'interviewé, d'où le langage « parlé » qui a été conservé pour être fidèle à ce qui a été exprimé.

2. Les figures : tableaux, graphiques, cartes, schémas

Pour les cartes, les graphiques et les tableaux :

- lorsque seule la source est indiquée, cela signifie que les données sont reprises telles que les avait présentées l'auteur ;
- lorsqu'il y a indication de la source et « *Réalisation : Lenormand P., 2011* » cela signifie que nous avons réalisé la figure mais qu'il n'y a que la présentation qui change par rapport à l'information proposée par l'auteur ;
- lorsqu'il y a « *Conception, réalisation : Lenormand P., 2011* », cela signifie qu'à partir des données proposées par un ou plusieurs auteurs, nous avons élaboré, dans sa totalité, la figure proposée.

Les sources sont mentionnées exactement comme les citations dans le texte, à savoir : *Source : Barthe L., 1998.*

Note de bas de page = précision du propos du texte.

INTRODUCTION

Les projets de développement territorial, processus qui reposent sur la mobilisation des acteurs locaux pour créer, à partir des potentialités du territoire, un projet commun, ont connu, en quelques décennies, des changements importants en termes d'objectifs, de moyens et de pratiques. Ces mutations s'expliquent par plusieurs facteurs. En premier lieu, ces projets sont marqués par l'évolution des politiques territoriales en France depuis la décentralisation et par un référentiel de développement conjuguant désormais développement durable, compétitivité et société de l'information. En deuxième lieu, la multiplication des types d'acteurs impliqués dans le développement territorial a fait émerger le concept de gouvernance ainsi qu'une interrogation sur les formes de coordination entre acteurs. En troisième lieu, les problématiques à traiter par les acteurs dans les territoires se sont diversifiées du fait des différents problèmes (économiques, sociaux, environnementaux, culturels…) à traiter et à résoudre à l'échelle locale. L'analyse de ces différentes transformations révèle *in fine* le rôle croissant de l'ingénierie territoriale, dans l'accompagnement des démarches de développement territorial, ingénierie que l'on peut définir comme l'ensemble des instruments et compétences des agents chargés des projets de développement territorial. La capacité d'action des professionnels du développement territorial, indispensable dans la consolidation des processus de développement territorial, doit être renforcée. Mais cette ingénierie territoriale doit faire face aux transformations récentes des politiques publiques (Muller P., 2003 ; Faure A., Douillet A.-C., 2005) ainsi qu'à la réorganisation de ses moyens. Si le développement territorial consiste en la capacité des acteurs locaux à construire leur démarche de développement, ce sont bien ses conditions de mise en œuvre qui sont à interroger. La capacité des acteurs territoriaux à élaborer et conduire des projets dépend, pour une grande part, de l'ingénierie qu'ils peuvent mobiliser. Cette ingénierie est inégale selon les territoires considérés. Elle se décompose en moyens humains dont disposent en propre les différentes structures de développement ; en compétences, au sens d'un ensemble de « savoir-agir démontrés » (Pemartin D., 1999), présents sur le territoire ; auxquels s'ajoutent des ressources (consultants, universités et recherche) qui peuvent être sollicitées plus ou moins ponctuellement. Dans une approche systémique du territoire, les compétences des acteurs locaux sont des ressources pour le développement territorial. L'ingénierie territoriale pose la question de la maîtrise locale de ces compétences au sein du projet territorial. Ancrées dans des territoires et dans des collectifs, ces dernières sont l'un des éléments constitutifs de projets de développement territorialisés.

L'accumulation d'expériences et de dispositifs de développement territorial depuis plus de vingt ans rend nécessaire le recours à de nouvelles manières de capitaliser l'expérience et l'information produite. Les nouveaux dispositifs d'action publique exigent efficacité et rapidité de l'action pour bénéficier des financements publics. Se pose alors la question de l'analyse des projets de développement de territoire et des formes d'ingénierie territoriale :

quels instruments permettent de concevoir des connaissances territoriales utiles au développement territorial, et comment ces instruments y contribuent-ils ? Comment analyser ces évolutions de l'ingénierie territoriale dans un environnement complexe ? Dans une perspective géographique, comment maintenir, développer et faire coopérer les compétences présentes sur un même territoire ? Pour toutes ces raisons, notre travail de recherche place l'ingénierie territoriale au centre de l'analyse des déterminants des projets de développement territorial.

Pour comprendre comment nous en sommes venue à étudier l'ingénierie territoriale, nous souhaitons revenir rapidement sur notre parcours de formation. Notre parcours de recherche, bien que récent, est d'ores et déjà marqué par différentes étapes et courants de pensée. Bien qu'ancré dans des questions et des réflexions sur l'aménagement et le développement du territoire, notre itinéraire a cependant connu quelques détours. Agronome de formation, nous avons été nourrie de sciences naturelles et de sciences de l'ingénieur. En dernière année, nous avons choisi un master recherche pluridisciplinaire en sciences sociales (géographie, économie et sociologie rurales). Notre attrait pour ce master tenait au fait que le croisement de ces disciplines procurait une approche originale pour comprendre le monde rural dans lequel nous devions travailler, mais dont nous n'étions pas originaire. Nous nous orientons vers ce master après une année de césure passée en Amérique du Sud (dans des structures de développement ou dans un cadre universitaire) et toujours sur des problématiques concernant le développement rural. Ces stages ont fait émerger de nombreuses questions et analyses critiques sur les objectifs, les moyens et les pratiques de développement que nous avons pu observer. Dans ce master, nous avons approfondi la question de la médiation entre agents de développement d'un point de vue théorique. En parallèle de ce mémoire de recherche, nous avons entamé un stage de fin d'étude d'ingénieur. Ce stage nous a condui à réfléchir à la question des compétences des agents de développement à travers l'étude d'un binôme original : animateur en chambre d'agriculture – agent de collectivité territoriale (Soulard C. et al., 2009). Nous ne mesurons pas alors tout l'enjeu qu'il y avait derrière un projet cherchant à faire travailler ensemble ces deux professionnels, mais nous percevions déjà les dimensions de partage de connaissances et de pratiques comme essentielles à l'aboutissement d'un projet de développement. C'est donc après une réflexion sur les questions de médiations et de compétences que nous avons commencé une thèse de géographie, avec la particularité d'avoir obtenu une bourse CIFRE[1] construite en partenariat avec une association, l'Assemblée pyrénéenne d'économie montagnarde (APEM). Le projet de thèse CIFRE a été initié par l'APEM avec le laboratoire Dynamiques Rurales de l'Université Toulouse-Le Mirail qui s'intéresse depuis les années 2000 à la problématique de l'ingénierie territoriale dans les

[1] Convention industrielle de formation par la recherche.

démarches de développement territorial (Barthe et al., 2004) avec une attention particulière accordée aux territoires de montagne du massif pyrénéen. Notre itinéraire de recherche s'inscrit, dès le début, dans une double perspective : celle de l'expertise, de l'appui à la conduite de l'action de développement et celle de l'analyse de l'action publique de développement, et plus particulièrement des instruments et des compétences mobilisés dans le champ du développement territorial.

L'APEM est une association portée depuis 1997 par les organismes consulaires du massif pyrénéen, c'est-à-dire le regroupement des chambres d'agriculture, des chambres de métiers et d'artisanat et des chambres de commerce et d'industrie. Elle a pour mission de contribuer au développement économique des territoires pyrénéens en lien avec la mise en œuvre de la politique de la Montagne. L'APEM est issue d'une mobilisation des acteurs économiques, pour faire face à un manque de transversalité entre les secteurs professionnels des Pyrénées. Pour remplir sa mission, elle a créé l'observatoire socio-économique du massif pyrénéen qui qui se traduit par la mise en œuvre d'un instrument : le SIG Pyrénées.

Au commencement du projet de thèse, les attentes de l'APEM sont larges et ouvertes, au regard de son cadre d'action. Initialement, deux axes de travail sont énoncés : un axe de recherche sur l'ingénierie territoriale pyrénéenne et un axe d'analyse sur le projet et la trajectoire de l'APEM. Au début du contrat (septembre 2008), l'association questionne l'efficacité de l'ingénierie territoriale du massif pyrénéen, ce qui revient à se demander comment mieux faire travailler ensemble les acteurs ayant une mission à cette échelle géographique[2]. Puis, vient rapidement une interrogation croisée sur l'évolution de l'ingénierie territoriale et les usages potentiels des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les projets de développement. En 2009, l'APEM souhaite comprendre comment s'effectue l'articulation entre les différentes échelles géographiques du massif pyrénéen par une lecture en termes de gestion de l'information. Est-ce que les TIC ne permettent pas plus de concertation ? En 2010, l'APEM présente la thèse comme un travail de modélisation de la démarche du SIG Pyrénées afin de la conceptualiser pour mieux la transmettre. L'objectif est alors de réfléchir à la *« façon dont on peut mettre en place et utiliser un observatoire pour conduire différemment le métier d'ingénierie territoriale »* (Directeur de l'APEM, 2010), donc, de disposer d'un argumentaire pour dire en quoi un observatoire peut être utile au développement territorial. Enfin, en avril 2011, une nouvelle orientation professionnelle est attendue de la thèse et peut s'énoncer comme suit : comment qualifier les nouvelles pratiques de l'ingénierie territoriale dans le contexte en évolution constante des TIC et de la société de la connaissance ?

[2] Zone frontière entre l'Espagne, l'Andorre et la France, les Pyrénées françaises couvrent, partiellement, trois régions et six départements.

Nous choisissons finalement de considérer les projets d'observatoires territoriaux (cœur de l'action de l'APEM) comme des objets pertinents pour analyser l'évolution de l'ingénierie territoriale et les compétences des agents de développement.

L'observatoire territorial est l'objet utilisé dans la thèse pour analyser les évolutions des compétences des professionnels du développement. De façon générale, les observatoires territoriaux font référence à de nombreux dispositifs, ce qui les conduit à être parfois décriés du fait de leur multiplication. En effet, de nombreuses administrations, collectivités mais aussi entreprises ont leurs propres observatoires. Certains reposent sur des textes législatifs et réglementaires. Par exemple, la Loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) prévoit pour le suivi des SCOT (Schémas de Cohérence Territoriale) un dispositif d'observation du territoire. D'autres sont mis en place pour faire face à la multiplication des données et informations disponibles sur un territoire mais aussi pour répondre aux injonctions de réactivité et de souplesse des politiques territoriales. L'examen d'expériences de terrain montre qu'au-delà de la grande diversité des domaines traités par les observatoires (habitat, développement durable, énergie, santé, etc.), les outils mis en œuvre et les résultats obtenus ne font pas toujours l'unanimité. La mise en place d'instruments d'observation territoriale reste une opération délicate. La majorité est constituée par un ensemble d'applications informatiques agrégeant des données et les restituant synthétiquement sous la forme de tableaux, cartes ou indicateurs. Cependant, nous considérerons un observatoire territorial avant tout comme un instrument qui répond à une problématique territoriale. Il concerne le développement d'un territoire et a pour cela des objectifs qui peuvent être traduits sous la forme d'indicateurs. Dans cette thèse, les projets d'observatoires territoriaux sont considérés comme des instruments utilisés par les professionnels du développement pour faciliter la conduite de l'ingénierie territoriale et, plus généralement, pour faciliter l'action de développement territorial. La place et le rôle de l'information géographique et des SIG (Systèmes d'information géographique) dans les observatoires territoriaux sont variables, malgré le rôle croissant des TIC dans l'ingénierie territoriale. Nous nous intéressons à des projets d'observatoire territorial où la dimension qualitative occupe une place centrale, qu'ils fassent appel à des données statistiques et/ou géographiques. Ces projets d'observatoires territoriaux sont des instruments marqués par :

- une difficile mesure de la plus-value directe en termes de développement du territoire sur lequel ils sont mis en place ;
- des problèmes de coopération, de coordination et de gestion de l'information qui agissent comme des freins récurrents à leur mise en place.

La question de la gestion de l'information sur le territoire dans une optique de développement territorial fait l'objet de travaux en géographie. De façon très générale, les géographes se sont interrogés sur les limites et les apports des technologies de l'information géographique et des représentations spatiales dans un projet de territoire. Nous pouvons identifier deux perspectives adoptées par les recherches géographiques concernant les observatoires : une perspective « outil » (s'intéressant à la modélisation et aux systèmes d'information en jeu dans ces instruments) et une perspective « systémique » (faisant interagir le système d'information avec le territoire sur lequel il est construit). Ces deux voies d'analyse sont parfois combinées. L'objectif de cette thèse vise à comprendre les processus de construction de projets d'observatoires territoriaux et les compétences des professionnels sur lesquels ces processus reposent.

Pour construire notre problématique de recherche, nous sommes partie des politiques publiques de développement (politique de la Montagne et politique des pays). Suite au constat du rôle crucial de l'ingénierie territoriale dans la mise en œuvre de ces politiques, nous nous posons plus particulièrement la question du rôle des professionnels du développement dans les projets d'observatoires territoriaux. Pourquoi en sont-ils des acteurs-clés ? Comment intégrer les autres acteurs, notamment les élus et les citoyens, dans la production et la mobilisation de l'information, domaine plutôt restreint à un petit nombre d'initiés ? Ainsi notre posture scientifique repose sur deux postulats et une démarche d'analyse.

1er postulat : considérer les projets d'observatoires territoriaux comme révélateurs d'un processus de coopération territoriale

Le premier postulat est d'opérer un déplacement par rapport aux perspectives exposées ci-dessus en considérant les projets d'observatoires territoriaux non pas par leurs productions ou leurs moyens mais comme résultant d'un processus. Nous abordons ces projets au prisme de la dynamique qui conduit à la production d'objets utiles aux professionnels du développement territorial. Dans le cas des projets d'observatoires territoriaux, ce n'est pas tant la carte en tant que représentation du territoire à un instant « t » qui nous intéresse mais le fait que :

- une communauté, alliant professionnels du développement et élus, soit responsable de la définition des objectifs de l'instrument ;
- la représentation du territoire fournie par l'observatoire territorial corresponde aux représentations des différents acteurs de ce territoire ;
- l'observatoire territorial nécessite une action collective pour se constituer, évoluer et s'enrichir dans le temps et l'espace : c'est aux compétences en tant que ressource pour le projet de territoire qu'il faut s'intéresser et non aux différents produits en tant que résultats d'un instrument stabilisé.

Nous proposons alors de considérer les projets d'observatoires territoriaux comme des terrains d'analyse des processus de coopération territoriale. Ces processus s'incarnent dans des instruments, à la fois techniques et organisationnels, intégrant trois dimensions : (1) une dimension territoriale (inscription de l'observatoire dans un système d'acteurs territorialisé), (2) une dimension professionnelle (consolidation des compétences mobilisées dans des projets de développement territorial et enracinement de l'expertise) et (3) une dimension technologique (les technologies numériques utilisées dans l'observatoire nécessitent une veille constante et une mise à jour en continu).

2ème postulat : analyser les processus de coopération territoriale autour des projets d'observatoire par les compétences en jeu

Le deuxième postulat choisi, pour analyser les processus de coopération autour de ces instruments, est de partir des discours des acteurs pour identifier les compétences activées. En effet, les projets d'observatoires territoriaux reposent sur un ensemble d'artefacts (logiciels, conventions, bases de données…). L'approche par les instruments connaît un regain d'intérêt notamment en sociologie politique (Lascoumes P., Le Galès P., 2005) et en sociologie (Buisson-Fenet H., Le Naour G., 2008), même si la littérature a, un temps, laissé de côté cette dimension considérée comme évidente. Or cette approche par les instruments apparaît adaptée pour la compréhension des dynamiques d'action collective en géographie. S'intéresser aux instruments et aux compétences des professionnels dans les projets d'observatoires territoriaux permet de comprendre les freins et les leviers aux processus de coopération territoriale. Nous partons du constat que les technologies de l'information introduisent un changement (qu'il nous faudra expliciter), une révolution pour certains, dans les pratiques et les modes d'action des professionnels du développement, avec pour conséquence une modification de la structure et du fonctionnement des organisations (Roche S., 1996 ; Pornon H., 1998). Ainsi, par l'intermédiaire du concept de compétence, nous abordons la question de la conception et de l'usage des observatoires territoriaux avec comme objectif la compréhension de l'appropriation des instruments, du partage et de la coproduction de l'information, processus incontournables aujourd'hui dans une approche participative du développement territorial.

Démarche d'analyse

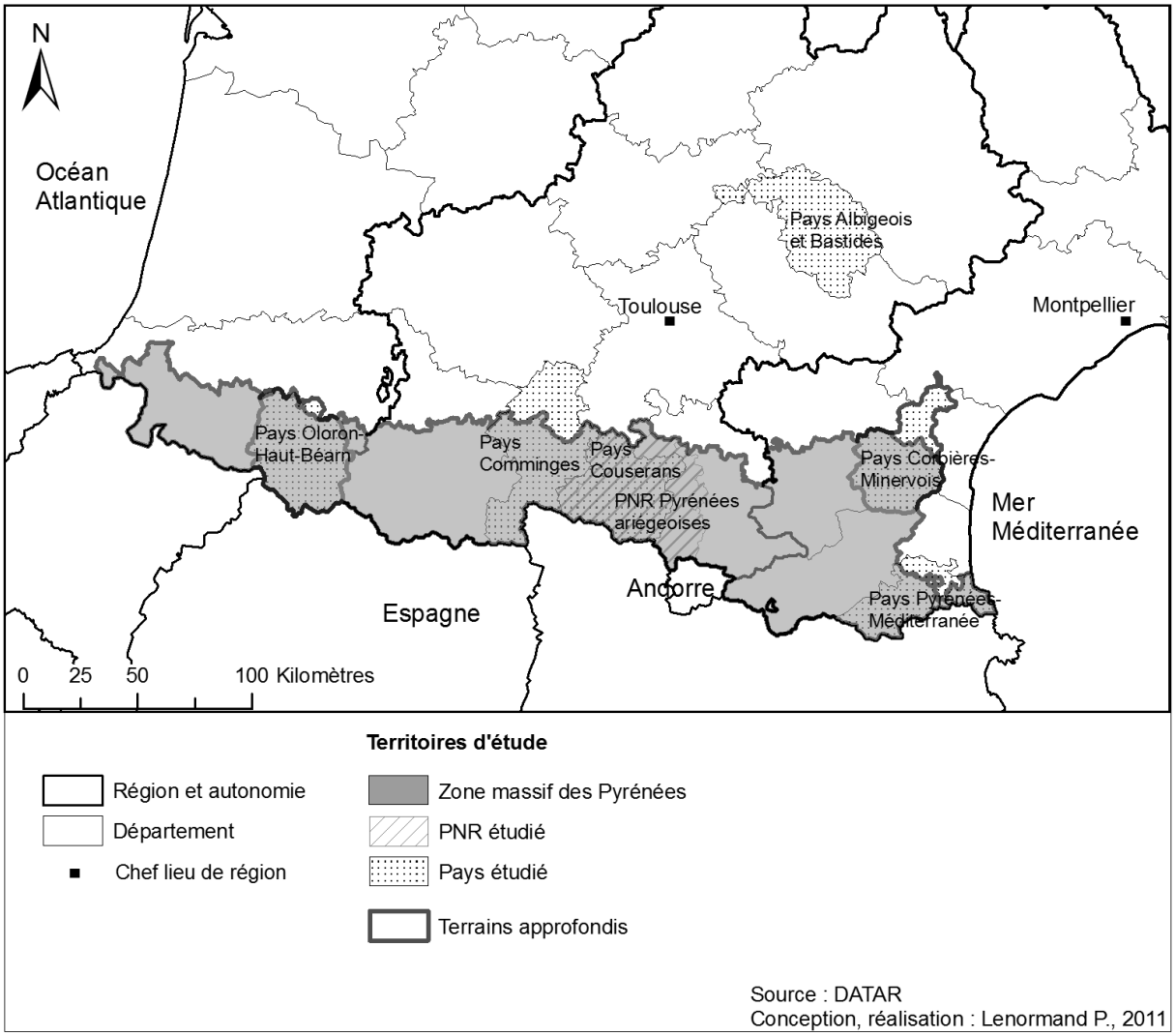
Notre approche combine trois voies d'analyse. Le premier axe développe une perspective historique : ainsi, les processus sont appréhendés sur le long terme. Nous établissons la trajectoire des projets de territoire étudiés et l'inscription des projets d'observatoires territoriaux dans ces projets de territoire. Si les projets d'observatoires territoriaux sont souvent abordés comme des systèmes d'information territoriaux, nous choisissons de les

appréhender dans une perspective dynamique. Il s'agit donc de retracer leurs processus de construction : éclairer la généalogie des actions (collectives ou non) visant à gérer et produire ces instruments, expliquer l'apparition du besoin d'observation territoriale et l'émergence de dispositifs coopératifs. Cela revient à tester le projet d'observatoire territorial comme révélateur de la construction d'une compétence collective. Les deux axes suivants sont interdépendants. A travers eux sont saisies les différentes formes de compétences mises en jeu dans les projets d'observatoires territoriaux :

- La construction de compétences collectives entre acteurs, qu'ils soient institutionnels ou individuels, renvoie à la fois aux capacités de décider et d'agir d'une organisation porteuse d'un projet d'observatoire et à la synergie des compétences individuelles des professionnels et élus impliqués dans le projet. Quels sont alors les déterminants dans l'émergence des compétences collectives ?
- La construction de compétences collectives interroge l'évolution des compétences individuelles des professionnels. Ce dernier axe nous permet de mieux comprendre les résistances de certains acteurs au processus de conception de l'instrument et leurs moyens d'accéder, malgré tout, à ses productions.

Nous avons mis en œuvre cette démarche à travers l'étude de cas empiriques de projets d'observatoires dans des territoires ruraux montagnards (Carte 1), particulièrement révélateurs des enjeux actuels de l'ingénierie territoriale.

Carte 1 – Localisation des terrains d'étude



Le premier cas empirique que nous avons approfondi est celui d'un observatoire socio-économique à l'échelle du massif des Pyrénées (voir Annexe 1). Il s'agit d'un cas exemplaire pour alimenter notre problématique. Cet observatoire fonctionne depuis 2001 et s'inscrit dans un contexte institutionnel et territorial complexe (politique de massif, territoire interrégional et transfrontalier). Il connaît une participation diffuse et fragmentée de la part des acteurs pyrénéens. Dans cet instrument, six thématiques d'observation sont développées : agriculture et pastoralisme, forêt, emploi et formation, activités économiques, climat, territoires[3]. Ces six thématiques font intervenir les acteurs institutionnels pyrénéens suivants : représentants de l'Etat, agents consulaires, acteurs associatifs et universitaires, collectivités. L'observatoire a été mis en place avec le soutien de la DATAR-Pyrénées à la fin des années 1990. L'innovation constituée par cet observatoire a consisté à cartographier sur l'ensemble de la

[3] Intitulés des thématiques au 1er septembre 2011.

chaîne pyrénéenne française les activités économiques du massif. Dans un souci de dynamique collective et de participation du plus grand nombre, cette innovation technique repose sur la mise en place d'une organisation dédiée : un comité d'orientation stratégique (planificateur), des groupes thématiques (contributeurs et utilisateurs), une équipe technique (conceptrice et animatrice) et un bureau d'élus (décideurs).

Nous avons également étudié de manière approfondie deux autres cas de projets d'observatoires territoriaux, à l'échelle de pays. Ce choix a été motivé, d'une part, par les projets présents au sein de l'observatoire pyrénéen, d'autre part, pour questionner l'articulation entre échelles locales et échelle intermédiaire, telle que le massif des Pyrénées. Plusieurs projets d'observatoires de territoire ont émergé lors du commencement de la thèse et nous avons retenu les projets des pays Oloron-Haut-Béarn et Corbières-Minervois. Nous avons également mobilisé d'autres projets d'observatoires (pays Couserans, CBE Comminges, pays Pyrénées-Méditerranée, PNR Pyrénées ariégeoises et pays Albigeois et Bastides – seul pays avec un observatoire en fonction dans le contexte régional de l'étude) pour affiner le questionnement et les résultats.

Ces projets d'observatoire ont tous pour objectif de faire dialoguer les différents acteurs territoriaux autour du projet de territoire. Comment atteindre cet objectif de participation à l'observatoire territorial et de dynamique collective dans une situation territoriale et institutionnelle si complexe ? C'est donc dans ce cadre que notre thèse a été effectuée, et que la proposition analytique et méthodologique exposée précédemment prend tout son sens. Son plan s'organise en trois parties.

La première partie présente le cadre d'analyse à partir duquel l'objet d'étude – l'ingénierie territoriale –, l'outil d'analyse – les compétences – et le terrain d'étude – le projet d'observatoire territorial – sont définis. Si l'objectif de ce travail est d'appréhender les processus qui sous-tendent l'ingénierie territoriale à travers l'étude de projets d'observatoire territorial, nous proposons une réflexion théorique sur ces objets au préalable. Pour saisir tout l'intérêt de croiser ces deux objets, nous retraçons l'itinéraire du sujet et la reformulation de la demande de l'APEM. Nous proposons alors une lecture théorique de l'ingénierie territoriale, resituée dans le contexte plus général des politiques publiques d'aménagement rural. Enfin, à partir de la généalogie de l'observation territoriale en France, nous détaillons les processus qui ont conduit à l'émergence et à la multiplication des projets d'observatoires territoriaux.

Forte de ce socle, la deuxième partie aborde les trajectoires des projets d'observatoires territoriaux au sein des projets de territoire à travers l'analyse des mécanismes d'activation de compétences collectives. Par un retour sur les projets de territoire, nous souhaitons mieux comprendre comment émerge le besoin d'observation territoriale ainsi que les facteurs de structuration de l'ingénierie territoriale. Les compétences collectives étudiées sont celles mises en œuvre par les professionnels et les agences de développement qui œuvrent en réseau.

Nous distinguons alors les compétences collectives intra-organisationnelles des compétences collectives inter-organisationelles.

Cette dimension de l'analyse, qui nous conduit à saisir les processus d'élaboration de ces instruments, nous permet de porter, dans la troisième partie, un regard neuf sur les activités et compétences individuelles des professionnels, sujet déjà très abordé tant par les scientifiques que par les intéressés eux-mêmes mais que nous prétendons ici revisiter. Nous nous interrogeons sur l'évolution des conditions d'activité, des profils et des compétences individuelles des professionnels du développement, activés dans les projets d'observatoires territoriaux. A cet égard, nous reprendrons les discours des agents rencontrés afin de comprendre comment chacun se positionne vis-à-vis de l'instrument observatoire territorial. Nous montrons, enfin, qu'aussi variées que soient les pratiques des professionnels vis-à-vis des TIC, on retrouve un certain nombre de compétences-clés mises en jeu dans l'accompagnement des projets d'observatoires territoriaux.

L'expérience de recherche réalisée dans le cadre d'une bourse CIFRE est originale dans le sens où le chercheur occupe simultanément une fonction de praticien dans une structure d'appui au développement et une fonction d'observation et d'analyse des pratiques professionnelles à l'œuvre. Cette thèse s'inscrit dans les principes généraux de la recherche en partenariat (Béguin P., Cerf M., 2009). Nous étudions ainsi l'ingénierie territoriale à deux niveaux : à un niveau individuel en se centrant sur la figure du professionnel de développement et à un niveau collectif, dans le cadre des projets d'observatoires territoriaux. Pettigrew A.-M. (1990) a souligné l'importance de la durée de l'interaction entre le chercheur et son terrain pour comprendre les processus et les logiques à l'œuvre dans les organisations. Pendant cette recherche, nous avons réalisé :

- des entretiens, semi-directifs sur un mode compréhensif, la nature et le contenu des entretiens ayant évolué au cours de la thèse selon l'avancement de la recherche ;
- des observations (participantes ou non) de réunions et d'activités des projets d'observatoires étudiés ;
- une mobilisation de sources secondaires, notamment au travers des documents concernant la politique de massif des Pyrénées et l'APEM ;
- une interaction quasi continue avec les professionnels responsables du SIG Pyrénées et leurs partenaires.

Les cas complémentaires ont été investis par entretiens et recherches de sources secondaires, pour mettre à l'épreuve les connaissances produites dans le cadre de notre recherche et pour avoir des éléments de comparaison entre différents cas, même si ces cas complémentaires n'ont pas été étudiés de manière aussi approfondie.

Avant même de commencer cette thèse, au moment de la réflexion sur le projet avec l'APEM, le défi semblait grand. Comment, en travaillant dans la structure, notre thèse allait-elle participer à améliorer son action ? Cela ne s'annonçait pas neutre, ni pour notre action au sein de l'APEM, ni pour notre recherche. Un certain nombre d'interrogations, notamment sur les relations entre ces mondes qui donnent l'impression de se parler sans pouvoir s'entendre, ont vu le jour.

La thèse CIFRE nous plonge sur le terrain où nous devons à la fois mettre en place une démarche de recherche dans le cadre de notre formation d'apprenti-chercheur et produire des connaissances utiles au partenaire professionnel, co-financeur de la thèse. Pour montrer l'importance de questionner la posture du chercheur et l'intérêt de mettre à nu le contexte de la recherche lui-même, nous avons utilisé une voie : l'objectivation participante proposée par Bourdieu (2003). Procéder à l'objectivation participante de notre thèse, démarche qui se donne pour objet d'explorer les conditions sociales de possibilité de la recherche, implique de revenir en profondeur sur le parcours du doctorant, afin de mettre à jour les raisons de ses différentes « bifurcations » et de comprendre les contraintes qui ont pu y être associées. L'objectivation participante, telle que l'entend Bourdieu, nous intéresse si elle est menée de manière globale. Il nous semble cependant difficile et inopportun de relater ici l'intégralité d'une telle démarche. C'est la raison pour laquelle nous avons essayé de faire une synthèse de cette démarche. Pour cela, dans l'analyse de notre parcours, nous avons cherché à déceler les implications méthodologiques et épistémologiques des différents choix opérés. Nous avons également tenté de cerner notre posture de chercheur débutant, à la fois dans la recherche, au sein de notre structure employeuse et dans le rapport à la production de connaissances et des résultats attendus. Cela nous a finalement permis d'objectiver différents éléments :

- Notre itinéraire est tout d'abord marqué par des allers-retours entre le domaine technique et le domaine théorique. Ingénieur agronome, nous ne reviendrons pas sur la dimension technique de cette formation dans laquelle il s'agit de donner aux étudiants une approche opérationnelle de leur métier. Il n'y a bien sûr rien d'incompatible avec la poursuite en parcours recherche. C'est ce que nous avons fait en master recherche, qui représente une période de réflexion marquante dans l'itinéraire de formation. En effet, ce fut la découverte des démarches réflexives, des épistémologies constructivistes et des méthodes d'enquête qualitative. L'exercice d'objectivation met en évidence l'importance de ce moment-clé : il s'agissait, inconsciemment sans doute, d'adopter une posture scientifique sur des objets que nous connaissions jusqu'alors uniquement du point de vue technique. Nos outils de techniciens devenaient en quelque sorte des objets de recherche. Nous avons ensuite cherché à réaliser une thèse dans le cadre d'une bourse CIFRE, formule a priori idéale pour conserver des liens à la fois dans le domaine technique et dans le domaine théorique.

- La particularité du statut d'un doctorant-salarié (CIFRE) nous amène à pointer un second élément marqueur du parcours de thèse : la position d'intermédiaire entre la structure d'embauche et le laboratoire de recherche ; c'est-à-dire être à la fois une chargée de mission et une doctorante. Un des principaux enjeux a été de trouver sa place et de préciser ses missions dans la structure employeuse tout en accordant ses missions professionnelles et son objet de recherche. Cette situation aura beaucoup évolué durant les trois années de contrat CIFRE.
- Enfin, le troisième élément qu'il nous semble important de relever ici est la question de notre implication dans ce que nous appelons l'ingénierie de développement. Au sein de notre structure d'appui au développement, notre engagement en tant qu'acteur a pu connaître des degrés divers. Mais l'idée générale que nous souhaitons retenir est la suivante : nous avons participé, quasi quotidiennement, au même titre que nos collègues de travail, au projet de la structure. Cela signifie que nous pourrions tout à fait faire nous-mêmes partie du corpus d'enquêtés analysés dans la thèse puisque nous avons été, en tant que salariée porteuse d'une certaine idée du développement.

L'expérience de thèse a été une immersion dans le monde du développement économique et territorial pyrénéen. Du fait des éléments exposés dans la construction du projet de thèse, les approches théoriques en termes de « recherche-action » (Barrué-Pastor M. 1991, Verspieren M.-R., 1990) ou la posture sociologique d'observation participante constituaient des filiations épistémologiques pour appréhender notre posture. Le terme de recherche-action a été employé par le Conseil régional Midi-Pyrénées en 2008 lors de la rédaction du projet de thèse. Des lectures (Verspieren M.-R., 1990 ; Albaladejo C., Casabianca F., 1997) sur le sujet mettent en évidence la variété des recherches intitulées « recherches-actions ». Un des enjeux fort de cette thèse a été de réfléchir à son positionnement, en termes de recherche scientifique, ainsi qu'en termes d'action. Selon les cadres théoriques de chacun et les attendus différenciés, ce travail partenarial entre recherche et action est un équilibre précaire souvent remis en question et interroge l'implication nécessaire du géographe.

L'essentiel à retenir ici, c'est que notre bourse CIFRE pose la question de la production de résultats qualifiés d'« opérationnels ». Le financement CIFRE et l'expérience professionnelle vécue au sein d'une structure comme l'APEM impliquent donc de réfléchir au statut et aux finalités de la connaissance produite par la recherche doctorale. La thèse est conçue par l'employeur comme un investissement pour améliorer son action. La recherche a donc un rapport direct à l'action, l'action doit être modifiée par la recherche, la production de connaissance doit faire évoluer l'action de l'employeur. Se pose alors la question de la contribution au développement territorial que peut représenter ce type de thèse.

Partie I - Posture et cadre d'analyse pour une approche des transformations de l'ingénierie territoriale

Les travaux sur l'ingénierie territoriale sont récents et issus pour la plupart de la sphère de l'expertise. Le monde universitaire n'a investi cette question que très récemment, et toujours en lien direct avec les professionnels du développement. Nous pouvons dès à présent en proposer la définition suivante : l'ingénierie territoriale regroupe les professionnels du territoire (spécialistes de l'appui à la prise de décision sur le territoire) et l'ensemble des instruments et des compétences mis au service du projet de territoire. Elle fait appel aux différentes ressources, matérielles et immatérielles, qui composent le territoire pour accompagner les processus de développement territorial. Ces travaux (Barthe L., 2009, 2010 ; Piveteau V., 2010 ; Dayan L. et al., 2011 ; Janin C. et al., 2011) montrent le rôle stratégique croissant de l'ingénierie territoriale dans la consolidation du développement territorial. Ce rôle est lié à l'évolution des politiques d'aménagement du territoire et d'appui au développement territorial qui rend de plus en plus exigeante et complexe la prise de décision locale. Dans ce contexte, les acteurs du développement territorial font évoluer leurs pratiques d'ingénierie territoriale et adaptent leurs formes d'action en mobilisant de nouveaux instruments, tels que les observatoires territoriaux. Les observatoires territoriaux sont des instruments visant à mutualiser et à mettre en réseau les informations sur un territoire en vue de la mise en œuvre d'une action de développement. Leur conception et leur fonctionnement font intervenir un certain nombre de professionnels et de technologies, ce qui leur confère un statut d'arènes originales pour étudier les compétences mobilisées dans des projets de développement territorial.

Dans un premier chapitre, à partir des premiers échanges avec l'APEM ayant aboutis à la formulation de notre question de recherche, nous montrons que la compétence est une notion pertinente pour comprendre la prise en compte des TIC dans les projets de développement territorial et les processus de coopération territoriale en jeu au sein de l'ingénierie territoriale. Le deuxième chapitre a pour objectif de revenir sur les grandes étapes de l'aménagement du territoire en France en analysant ses acteurs institutionnels, ses politiques ainsi que ses échelles d'intervention. A travers la transformation des principes de l'action publique territoriale, il s'agit de révéler le rôle croissant de l'ingénierie territoriale dans la conduite des projets de territoire. Enfin, le troisième chapitre porte sur l'instrument au cœur de notre recherche, c'est-à-dire l'observatoire territorial, en tant qu'instrument d'action publique. Il situe cet instrument dans la problématique de l'observation du territoire pour ensuite montrer ses liens intrinsèques avec l'ingénierie territoriale.

Chapitre 1 - De la demande sociale à la question de recherche : des TIC aux compétences des professionnels du développement territorial

Ce chapitre a pour objectif de présenter les origines et l'itinéraire de notre problématique de recherche ainsi que le cadre méthodologique construit pour y répondre. L'évolution des politiques territoriales en France et ses conséquences en termes de gouvernance territoriale d'un côté, les enjeux liés à l'instrumentation de l'action publique territoriale et aux projets de développement territorial, notamment en termes de construction de territoire de l'autre, permettent de poser notre cadre d'analyse. Les professionnels du développement territorial sont, pour nous, des agents en charge, sur un territoire, de la mise en œuvre d'un projet de développement rural, ayant une vision transversale du développement d'un territoire. La compétence est une capacité à mettre en œuvre des initiatives et à les faire reconnaître ; elle est toujours liée à une action et à un contexte professionnel donnés. En quoi cette notion de compétence, dont on montrera la polysémie, peut-elle intéresser la géographie ? En quoi cette notion répond-elle à la demande professionnelle de l'APEM envers sa doctorante-salariée ? Nous faisons l'hypothèse que la compétence est une ressource dans la construction territoriale et, plus particulièrement, dans les projets de développement territorial, c'est pourquoi son analyse nous permettra de questionner les freins et les leviers rencontrés par les professionnels dans la conception et l'usage d'observatoires territoriaux.

La première partie de ce chapitre s'attache à montrer comment notre cadre d'analyse s'est construit à partir de la problématique de terrain posée par l'APEM – « Comment améliorer la prise en compte des TIC dans l'ingénierie territoriale pyrénéenne ? » –, et de son évolution tout au long de la thèse. Ce cadre articule notre objet d'étude, l'ingénierie territoriale, comme levier de gouvernance territoriale, à notre outil d'analyse, les compétences, et notre terrain d'étude : les projets d'observatoires territoriaux. La deuxième partie du chapitre est consacrée à la mise en œuvre opérationnelle de cette recherche. A travers une approche compréhensive et qualitative, sur trois terrains approfondis et des terrains complémentaires, nous mobilisons l'entretien semi-directif et l'observation comme méthodes de recherche.

1. Les compétences collectives : un enjeu pour les projets de développement territorial

Avant de présenter la problématique scientifique, un retour sur la problématique de terrain s'impose pour comprendre la pertinence sociale de la question posée. En effet, cette recherche se veut appliquée, en ce qu'elle est issue du questionnement d'une association et s'inscrit dans une convention entre une structure professionnelle et une jeune chercheur.

1.1 Problématique de terrain : comment mettre en œuvre des instruments pour co-construire de l'information par et pour les professionnels ?

L'APEM, dont la mission est l'appui au développement des territoires pyrénéens via son observatoire, le SIG Pyrénées, a peu à peu émergé comme un acteur important pour favoriser et organiser la mutualisation de données sur le massif pyrénéen, notamment par l'intermédiaire des nouvelles technologies. Plus que la simple mutualisation de données, l'objectif est double pour l'APEM : développer une base de connaissances partagées entre les acteurs au service du développement du massif et généraliser l'usage des TIC dans la définition et la mise en œuvre de projets de développement territorial sur le massif. Les bénéficiaires potentiels de l'APEM sont très variés : ce sont des chambres consulaires, des associations, le Réseau Pyrénées[4], la DATAR-Pyrénées, des agents de collectivités, de syndicats mixtes… Le rôle de l'APEM est d'assurer une articulation institutionnelle entre les structures œuvrant aux différentes échelles géographiques présentes sur un massif tel que les Pyrénées.

Les nouveaux dispositifs mis en œuvre par les politiques territoriales[5] font de la connaissance fine des territoires un enjeu stratégique pour prendre des décisions adaptées aux contextes locaux. On assiste à une multiplication des instruments dans l'action publique territoriale pour faire face aux injonctions des politiques territoriales ce qui pose la question de leur construction et de leur articulation. Ainsi, sur le massif pyrénéen, plusieurs projets d'observatoires territoriaux ont vu le jour. Ces projets ont, pour la plupart, du mal à se concrétiser. Plusieurs raisons peuvent être évoquées : un manque de personnel et, par conséquent, un manque de temps pour construire l'instrument ; un manque de compétence informatique qui nécessite de faire appel à un consultant ; un manque de portage politique du projet ; une concurrence entre acteurs institutionnels… L'APEM met l'accent sur la mise en réseau des différents acteurs institutionnels pyrénéens par l'intermédiaire des TIC. Du fait de son expérience dans le domaine, l'association peut être sollicitée pour accompagner ces

[4] Réseau d'organismes et de compétences dédié au développement des territoires de montagne dans les Pyrénées, cf. paragraphe 2.2.1

[5] Dispositifs qui seront détaillés dans le chapitre 2.

projets mais est aussi, parfois, à leur origine. La question de l'accompagnement à la mise en place d'observatoires territoriaux est d'actualité au regard de la prolifération de ces instruments à toutes les échelles géographiques du massif pyrénéen (intercommunalités, pays, PNR, départements, régions, interrégional, transfrontalier) mais également au-delà. La problématique de terrain, problématique que rencontre l'APEM, revient finalement à poser la question du mode d'accompagnement à proposer aux acteurs territoriaux souhaitant mettre en place un observatoire territorial.

Cette problématique amène l'APEM à poser la question suivante : « Comment améliorer la prise en compte des TIC dans l'ingénierie territoriale pyrénéenne ? ». L'écriture du projet de thèse a été un travail d'aller-retour entre le futur salarié-doctorant, le futur encadrant de thèse et le directeur de l'association. La demande, très large, de l'APEM impose de s'accorder sur le travail à réaliser. La mission de l'APEM est de contribuer au développement économique des territoires montagnards et son activité principale la construction d'un observatoire socio-économique pyrénéen. L'APEM accompagne l'intégration des TIC auprès des décideurs et structures pyrénéens dans une perspective de construction de nouveaux moyens d'action. Cependant, cette intégration est inégale et la thèse doit participer à mieux comprendre les freins et les leviers à l'utilisation de ces technologies dans les projets de développement pyrénéens. Pour l'APEM, l'adoption de ces technologies est une nécessité afin de faire évoluer les pratiques des professionnels du développement et de faire face à la complexité actuelle de mise en œuvre des politiques territoriales. L'APEM constate, en outre, que : les agents de développement sont dans une situation, d'une part, de surabondance d'informations et, d'autre part, de difficulté de maîtrise et de traitement de la variété des informations, à laquelle s'ajoutent des difficultés d'appropriation des différentes technologies. Ceci nous amène à faire l'hypothèse que la quantité d'informations disponibles sur les territoires n'est pas utilisée de manière optimale car les agents manquent de compétences et d'instruments dans ce domaine. De plus, le fait que certains agents se soient saisis de ces technologies à l'exclusion des autres, peut s'expliquer par le fait que la technologie soit appropriée différemment selon les parcours des agents. L'APEM fait également le constat de la sous-utilisation du potentiel de l'observatoire socio-économique du massif pyrénéen par les acteurs du développement pyrénéen (techniciens et élus). Les constats de l'APEM ainsi qu'une observation du fonctionnement de leur observatoire nous font émettre l'hypothèse que les données présentes dans le SIG Pyrénées ne répondent pas toujours aux besoins opérationnels des agents (donnée ancienne, échelle géographique non pertinente…) ni aux besoins stratégiques des élus. Il faut alors identifier les blocages et facteurs qui freinent l'utilisation du SIG Pyrénées par les élus et les besoins réels des agents pour favoriser son usage. La thèse a également une portée évaluative de l'action de l'APEM, puisqu'elle est perçue comme un travail devant questionner le projet tout en approfondissant sa

connaissance. Notre thèse adopte un regard compréhensif sur les différents projets étudiés. L'analyse des projets d'observatoire territorial ne se définit pas comme une évaluation des retombées dont ont pu bénéficier les territoires portant ces projets, mais s'inscrit dans une approche qualitative des compétences qu'ils ont mobilisés. L'APEM pourra alors retirer certains principes d'actions issus de la recherche pour guider une évaluation du SIG Pyrénées. Le rapprochement entre l'APEM et l'université est motivé par des bénéfices réciproques (diversification des réseaux, affichage de partenariats, gain de légitimité, terrain d'étude privilégié, entre autres) ayant trouvé écho dans le dispositif CIFRE proposé par l'Etat. D'un point de vue pratique, notre embauche permet également de développer de nouvelles thématiques au sein de l'observatoire, la plus aboutie en 2011 étant celle intitulée « Territoires ».

1.2 Quelles sont les compétences mobilisées dans les projets d'observatoires territoriaux ?

La question posée par l'APEM a été plusieurs fois reformulée, en fonction des lectures bibliographiques et des premiers travaux de terrain, pour aboutir à la question de recherche proposée dans ce manuscrit. Ceci notamment car la question de l'appropriation et de l'usage des TIC dans leur ensemble était trop vaste à traiter dans la durée impartie (sachant qu'elle concerne l'ensemble de notre société), mais aussi car le fait de considérer les observatoires comme des instruments acquis au développement territorial ne reflétait pas la réalité. En effet, ces instruments sont toujours en débat, comme nous le verrons par la suite, et c'est pour cela qu'une interrogation en termes de processus de coopération s'avère plus efficace. Nous avons également restreint notre étude aux technostructures (administrations, consulaires et associations de développement) en charge de projets de développement territorial car nous n'avions pas les moyens d'investiguer l'ensemble des acteurs concernés par les dynamiques territoriales (notamment les citoyens). Ce choix se trouve justifié par le fait qu'avec la décentralisation, ce sont, autour des élus locaux, les associations, les experts et les techniciens de l'aménagement, qualifiés de « rôles intermédiaires » par Mabileau (1992), qui sont devenus les premiers partenaires du pouvoir local et qui contribuent fortement à la structuration du développement territorial. Les politiques territoriales françaises ont créé une situation généralisée de projets de territoire et appellent à la responsabilisation des acteurs locaux (territoires et structures de développement). Dans ce cadre, le développement territorial est marqué par plusieurs signes de rupture tels que les impératifs du développement durable et le contexte de restriction budgétaire. Ces changements augmentent la concurrence entre les structures ; les interactions, dues en partie à l'introduction des TIC, entre des professions anciennes, structurées, et de nouveaux métiers ; et, enfin, ils renouvellent les exigences en termes de gouvernance territoriale. Toutes ces évolutions questionnent au final,

et ce de façon répétée, les compétences des agents en charge de l'accompagnement de cette action publique. Notre objectif est d'analyser l'évolution de ces compétences en ce qui concerne un type d'activité : l'accompagnement du développement territorial. Les interrogations issues de l'expérience de l'APEM en lien avec celles qui viennent d'être rappelées renvoient à une question plus générale concernant les compétences présentes et à développer au sein de l'ingénierie territoriale :

Comment, à travers les projets d'observatoires territoriaux, les compétences des professionnels du développement et les fonctions de l'ingénierie territoriale évoluent-elles ?

Tous les territoires ne se comportent pas de la même manière face aux injonctions des politiques territoriales. Certains réussissent mieux que d'autres à construire des démarches de développement territorial, en mobilisant parfois différents instruments. Les projets d'observatoires territoriaux sont un de ces instruments ayant pour objectif de faciliter la conduite du projet de développement par les professionnels qui en sont en charge. Ces instruments sont en effet plébiscités par les professionnels depuis quelques années car à un système centralisé par l'Etat succède un système éclaté d'observation territoriale, traduisant la disparité des initiatives locales, de même que la disparité des objectifs fixés par les différents acteurs du développement territorial. Il s'agit de voir comment, à travers ces projets, évolue l'organisation des acteurs de l'ingénierie territoriale. Quelles sont les ressources nécessaires aux professionnels pour mener à bien ces projets ? A travers ces questions, notre objectif général est donc de mieux comprendre les processus de coopération entre acteurs et institutions jouant un rôle stratégique dans l'appui au développement territorial. Cette approche relève d'une problématique générale de l'action organisée puisqu'elle s'intéresse aux pratiques de coopération et de négociation entre différents acteurs engagés dans l'ingénierie territoriale. Afin de préciser cette question de recherche, deux dimensions ont été distinguées :

- L'évolution des compétences des agents de développement.
    - Quelles sont les compétences nécessaires pour mobiliser l'information dans un projet de développement territorial ? Quelles sont les capacités des professionnels pour co-produire et partager une connaissance territoriale ?
    - Plus globalement, comment s'effectue le passage et l'articulation entre compétence liée à un métier et compétence liée à un projet ?
    - Comment les instruments tels que les observatoires territoriaux peuvent-ils y participer ?

- Les modes de coopération entre agents et entre institutions afin de construire de l'information et de la mobiliser ensuite, au travers des observatoires, dans les projets de développement territorial.
    - En quoi les instruments peuvent-ils faciliter les articulations entre les actions individuelles et les actions collectives ?
    - En quoi ces modes de coopération s'inscrivent-ils dans des évolutions de l'ingénierie territoriale ?

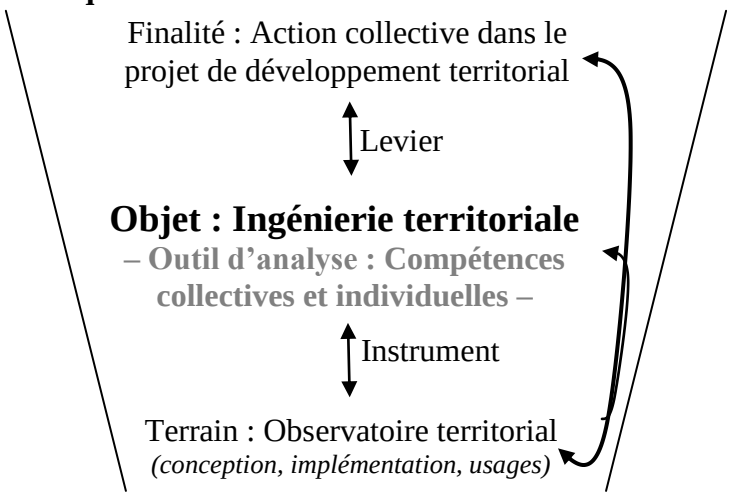
Au final, ce ne sont pas tant les instruments qui sont centraux dans cette recherche que les processus de coopération territoriale et de co-conception supports à leur construction et leurs usages par les acteurs territoriaux (que cela soit les institutions où les individus). Cette construction territoriale met alors en jeu l'ingénierie territoriale, au sens d'une « capacité à créer des compétences, à les mobiliser, à favoriser l'innovation et à la faire reconnaître dans le cadre de dispositifs de gouvernance » (Tonneau J.-P. et al., 2009, p. 1). En conséquence, s'intéresser à l'information mobilisée à travers les observatoires territoriaux et à son lien avec l'action territoriale permet de questionner les fonctions des professionnels du développement. Est-ce que l'information sera utilisée pour animer un groupe de travail ? Pour conduire une réflexion prospective ? Ou la capitalisation dans un système unique d'un certain nombre de données est-elle simplement utile à l'agent pour conduire ses diagnostics ? Les observatoires territoriaux sont des moyens utilisés dans une optique d'aide à la décision. L'articulation des acteurs (institutionnels et locaux) dans le projet d'observatoire territorial (sa conception, sa réalisation et son évaluation) questionne la qualité de la démarche d'ingénierie territoriale.

1.3 Problématique scientifique : la compétence, une ressource pour la construction territoriale

Cette question de recherche – comment, à travers les projets d'observatoires territoriaux, les compétences des professionnels du développement et les fonctions de l'ingénierie territoriale évoluent-elles ? – pose tout l'intérêt pour la géographie d'analyser les instruments et les compétences au service de l'ingénierie territoriale et de la construction du territoire. La notion de compétence n'est pas une notion centrale pour la géographie. L'intérêt pour cette notion est relativement nouveau dans la discipline qui ne propose donc pas d'approche conceptualisée, ce qui s'est traduit par des emprunts à d'autres disciplines durant cette thèse (sociologie et sciences de gestion notamment). Cependant, la problématique de l'identification des compétences mobilisées dans des projets de développement territorial, celles des individus tout comme celles des institutions, revêt un double intérêt pour la géographie. Tout d'abord, la compétence est une des ressources nécessaires à l'organisation

du projet de territoire. Les identifier et analyser leur mobilisation est un moyen d'appréhender les mécanismes de construction territoriale. Ensuite, cette approche questionne l'adéquation entre les référentiels de compétences disponibles aujourd'hui et la réalité des pratiques des agents.

Schéma 1 – Problématique



Nous considérons l'ingénierie territoriale comme un moyen pour accompagner la gouvernance territoriale (Schéma 1). L'ingénierie territoriale mobilise des instruments et parmi eux, nous avons choisi de nous intéresser aux projets d'observatoires territoriaux, en tant qu'instruments caractéristiques des mécanismes de production de territoire à travers la mobilisation et la constitution de compétences individuelles et collectives. L'approche par les compétences permet de questionner la place de l'ingénierie territoriale, d'analyser comment les savoirs se structurent dans le cadre de la décentralisation et de systèmes d'acteurs territorialisés. L'objectif de cette thèse est de s'interroger sur l'évolution de l'ingénierie territoriale à travers la mise en œuvre de projets d'observatoires territoriaux. Nous avons choisi pour cela de l'interroger à partir de trois entrées :

- La gouvernance territoriale, espaces d'action et territoires dans lesquels elle est activée ;
- Les projets d'observatoires territoriaux perçus comme instruments d'action publique, espaces d'activation de l'ingénierie territoriale ;
- Les activités concrètes, compétences et parcours professionnels de ceux qui participent à la définir.

1.3.1. De la gouvernance territoriale à l'action collective

Alors que la gouvernance territoriale, qui peut être définie comme l'« ensemble des situations de coopération non ordonnées par la hiérarchie qui correspondent à la construction, à la gestion ou à la représentation de territoires, en particulier face à leur environnement économique ou institutionnel » (Simoulin V., 2007, p. 17) est le cadre de notre problématique, l'ingénierie territoriale apparaît comme un levier de cette gouvernance. Deux voies d'analyse des liens entre la gouvernance et le territoire peuvent être mobilisées : la gouvernance pour un territoire, lorsque celui-ci est l'objet de la gouvernance, ou la gouvernance par le territoire, lorsque le territoire est le levier de la gouvernance (Lardon S. et al., 2008).

Les sociologues, par une méthode compréhensive, ont cherché à expliquer de l'intérieur les échecs des politiques publiques (notamment par la mise en évidence de marges d'incertitude (Crozier M., Friedberg E., 1977)). La sociologie a également mis l'accent sur les activités d'appropriation des décisions par les techniciens en charge de leur mise en œuvre, à tous les niveaux de l'organisation (Lascoumes P., Le Galès P., 2007). L'analyse de cette appropriation est rendue plus complexe du fait de l'enchevêtrement des territoires sur lesquels l'action publique prend forme et des rapports politiques entre les différents acteurs locaux. Pour Albaladejo et Bustos Cara (2010), l'action publique ne se résume pas à l'application au niveau local de politiques publiques définies au niveau national. C'est une « réinvention locale » de ces politiques publiques. Il s'agit d'une « tension », d'une co-production de principes d'action entre acteurs étatiques et acteurs locaux (Albaladejo C., Bustos Cara R., 2010). L'efficacité de l'action publique pose cependant question dans le contexte actuel de production de ces politiques : construction européenne, mondialisation, développement des pouvoirs régionaux, transformation des Etats-providence… Nous sommes passés dans l'aménagement du territoire d'une politique principalement issue de l'Etat à des politiques publiques multi-niveaux. L'implication d'une pluralité d'acteurs publics (Etat, collectivités et structures associées) et privés (associations, entreprises, société civile…) a modifié l'action publique territoriale dans ses objectifs mais aussi dans ses moyens, faisant apparaître le concept de gouvernance. En effet, le concept de gouvernance prend en compte la « perte de centralité de l'Etat, de mettre en avant le caractère pluriel des intervenants » (Hassenteufel P., Rasmussen J., 2000). Pour certains auteurs, la gouvernance conduirait à une redéfinition de l'action publique (Simoulin V., 2003). Cette redéfinition nécessite, pour nous, une ingénierie territoriale capable d'organiser la coordination entre acteurs.

Les travaux sur la gouvernance ont émergé à partir du questionnement sur les faiblesses des gouvernements et leurs échecs dans la mise en place des politiques publiques (Lascoumes P., Le Galès P., 2007). L'analyse des modifications récentes des modes d'exercice du pouvoir, où apparaissent des normes contradictoires et mouvantes, remet en cause la décision d'un seul organe et entraîne une baisse de pouvoir des régulateurs traditionnels. Les auteurs, après avoir

mis en évidence les limites des approches en termes de choix rationnel, proposent un renouvellement de l'analyse par une approche en termes d'action collective. Lascoumes et Le Galès voient dans les collectifs les lieux idéaux pour traiter de problèmes complexes, territoriaux, dans des domaines plurisectoriels avec des acteurs et des dimensions hétérogènes, situations posant des problèmes de coordination. Ces collectifs peuvent également être appréhendés comme des lieux de production de connaissances, d'apprentissage, de négociation et de voies d'action. Nous nous posons la question du statut du collectif réuni autour d'un observatoire de territoire, avec comme hypothèse que les acteurs construisent le cadre dans la mobilisation. Il faut cependant préciser que l'observatoire territorial est produit par les besoins de l'action collective sur le territoire et génère également différents types d'action collective en retour. « L'enjeu est la constitution d'un système de gouvernance territorialisé traduisant l'ouverture de la participation à la décision locale des différentes catégories d'acteurs mobilisées » (Barthe L., 2009, p. 111).

Alors que l'action collective peut être définie comme le mode d'organisation d'individus engagés dans un mouvement collectif et orientés vers un objectif commun, pour Albaladejo et Bustos Cara (2010), il faut parler d'action de l'Etat, et non d'action publique, et d'action commune, et non d'action collective si le niveau circonstanciel de l'action n'est pas un lieu de conception de l'action mais simplement celui de l'application ou de l'adaptation d'actions conçues au niveau national. Pour ces auteurs, la « conception locale des actions » et le « besoin de capitalisation des savoirs » sont les moteurs de l'action collective et de l'action publique. L'action à plusieurs suppose données les actions des autres ; il faut alors tenir compte de ses effets (Livet P., Thévenot L., 1994). L'action commune prend en compte le doute, c'est pourquoi « il faut manifester des règles interprétables d'action ». Donc l'action commune, selon la définition de Livet et Thévenot (1994), dépasse l'action à plusieurs, dans laquelle la routine prend le dessus sur le dialogue. « L'action commune émerge à partir du moment où une action est rendue manifeste pour autrui et donne lieu à des ajustements intersubjectifs, notamment via le langage. Mais elle ne donne pas lieu à des efforts de systématisation ou de conceptualisation qui lui permettraient de s'extraire de ses conditions singulières de réalisation ; elle ne permet donc aucun apprentissage organisé mobilisable ailleurs ou plus tard. Ce sont les agents de développement qui sont en charge d'accompagner ce processus d'ajustement de l'action » (Albaladejo C., Bustos Cara R., 2010, p. 229). Enfin, dans l'action ensemble, l'histoire préalable n'existe pas et pourtant la coordination est maintenue grâce à l'interprétation des actions. La différence entre action commune et action ensemble est la suivante : « L'action commune permet un apprentissage en continu, qui doit cependant être alimenté par les fluctuations de l'environnement (sinon, on en demeure à une routine). Dans l'action ensemble, l'épreuve de qualification peut être coûteuse et elle implique au moins l'interruption de l'action en cours pour revenir sur ce qui s'est passé. C'est dans ces

moments d'épreuve que s'effectue l'apprentissage » (Livet P., Thévenot L., 1994, p. 186). Albaladejo et Bustos Cara (2010) vont plus loin, pour eux, l'action collective renferme les trois types d'action énoncés – action à plusieurs, action commune et action ensemble –, tout en articulant une action localisée et une action institutionnalisée. Par la suite, nous remobiliserons cette distinction concernant l'étude des projets d'observatoires territoriaux.

1.3.2. Ingénierie territoriale et instrumentation

Selon Barthe (2009), la complexification des modalités de mise en œuvre de l'action publique locale « implique le recours à des formes d'expertise spécifiques qui peuvent être qualifiées d'ingénierie territoriale » (Barthe L., 2009, p. 100). Ceci a pour conséquence l'évolution du métier d'agent de développement passant d'animateur à expert en procédures et médiateur à l'échelle d'un territoire et entre territoires. Ce champ d'expertise qualifié d'ingénierie territoriale s'est constitué pour faciliter une approche territoriale du développement prenant en compte différentes logiques d'action (partenariale, transversale, multi-scalaire) (Barthe L., 2009). Selon Lapostolle (2010a), deux conceptions du développement territorial orientent l'ingénierie territoriale : une conception organique et une conception mécaniste. Selon la première conception, la transversalité des méthodes et des contenus soutient un enrichissement permanent du processus de développement, sur la base de savoirs d'interface. Dans la seconde conception, « le territoire se confond avec la procédure qui l'anime, l'ingénierie territoriale réduite à quelques agents de développement administre les dispositifs en dehors de la société civile locale ». Selon que les agents de développement se réfèrent plutôt à l'une ou à l'autre de ces conceptions, leur usage des instruments en sera différent. Lapostolle résume ainsi la problématique qui se pose : « les agents de développement sont des professionnels de la politique non élus pour lesquels l'ingénierie territoriale porte un projet politique résumé au dilemme suivant : socialiser les instruments d'action publique ou instrumentaliser la société » (Lapostolle D., 2010a). Cette distinction nous permettra par la suite d'éclairer les différentes compétences mobilisées par les professionnels du développement.

Le partage des connaissances apparaît comme un facteur-clé dans la mise en réseau et la construction d'un projet de développement pérenne. Une telle approche insiste fondamentalement sur l'idée de processus, c'est-à-dire de dynamique collective qui articule, de manière toujours singulière, différentes logiques politiques se confrontant et/ou coopérant sur un territoire. La gouvernance territoriale s'appuie pour ce faire sur des instruments qui organisent des arrangements entre acteurs (politiques et techniques), des objets, des règles et des informations nécessaires pour analyser, programmer et coordonner des actions, ainsi que pour définir des objectifs de développement et déterminer les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Le rôle des instruments dans des coopérations ou des tensions entre activités ou

groupes professionnels pose de nombreuses questions. Un focus sur les « dynamiques intermédiaires à l'œuvre dans les politiques publiques contemporaines » (Buisson-Fenet H., Le Naour G., 2008, p. 9) expose l'idée que les instruments « travaillent » l'action publique. Dans ces dynamiques apparaissent des instruments, des techniques susceptibles de générer des coopérations, des tensions et des concurrences entre groupes professionnels et activités. Peut-on alors considérer qu'il y a émergence de nouveaux rôles professionnels ? Comment les instruments travaillent-ils l'action publique ? Est-ce une opportunité et/ou une contrainte pour les professionnels ? Les instruments d'action publique et, plus particulièrement, les observatoires territoriaux, sont censés contribuer à l'efficacité de l'action publique. Cependant, il existe aujourd'hui une pluralité d'instruments qui sont simplement juxtaposés alors que leur articulation engendrerait du changement. L'entrée par les instruments permet d'analyser l'action publique dans sa matérialité, de prendre en compte les processus de construction de l'action publique. Par la suite, nous adoptons donc une approche de l'action publique par ses moyens en les mettant en perspective avec les pratiques professionnelles de ceux qui les mobilisent. L'objectif est de comprendre les appropriations diverses qu'en font les techniciens et les élus et les conflits d'usage qui peuvent en découler. Pour cela, il s'agit de prendre en compte l'aspect processuel dans la mise en œuvre des instruments c'est-à-dire le fait que l'usage d'un instrument entraîne de nouveaux usages. Le processus de construction de l'instrument d'action publique peut alors être séquencé en trois temps : la conception, l'implémentation (apprentissages, critiques) et les usages (détournement, recomposition de l'action publique). Cela pose également le problème de l'instrumentation de l'action publique au sens où l'entendent Lascoumes et Le Galès (2005). Malgré une technicité croissante, la mise en place d'un instrument n'est pas naturelle. Sa conception renvoie à des « dimensions institutionnelles, cognitives et politiques » (Crespy C., 2008, p. 27) et demande l'analyse du pourquoi et du comment, et plus particulièrement les controverses suscitées et les registres de justification employés. L'objectif explicite des instruments de l'action publique est souvent : « une transformation des pratiques des acteurs engagés dans l'action publique, et partant une modification des politiques publiques » (Paulet-Puccini S., 2008, p. 61). Or ces instruments s'inscrivent dans des cadres qui les précèdent, tout en tentant de modifier les pratiques et de favoriser des coopérations entre institutions et entre techniciens, donc dans une élaboration de l'action en continu. On peut alors se demander si « ces instruments et les pratiques qu'ils promeuvent modifient […] l'action publique et/ou les pratiques professionnelles existantes ? » (Paulet-Puccini S., 2008, p. 61). Les instruments de mutualisation d'informations que nous étudions – les observatoires territoriaux – sont des lieux de négociation d'intérêts divergents entre des acteurs politiques et techniques agissant sur des territoires ; ils sont un des instruments d'action publique à la disposition des acteurs de l'accompagnement du développement territorial. Or l'instrument est indissociable des agents

qui en déploient les usages. Nous souhaitons montrer que la mise en place des politiques de développement territorial, dans l'objectif d'une gouvernance territorialisée et mobilisant de nouveaux instruments tels que les observatoires de territoire, nécessitent de nouvelles compétences des professionnels du développement.

1.3.3. Etudier les compétences collectives dans le développement territorial

Nous allons tout d'abord préciser l'intérêt de l'approche par les compétences des professionnels du développement en géographie avant de faire un rappel des différentes approches de la notion de compétence en sciences humaines et sociales. En géographie, nous nous attacherons à faire la distinction – difficile à opérer sur le terrain mais nécessaire dans une démarche analytique – entre les deux dimensions fondamentales de la compétence : la dimension individuelle et la dimension collective, que nous aborderons à travers la figure du projet de territoire.

a. Une approche par les compétences pour investiguer les mécanismes de construction territoriale

Il est important en préalable de s'interroger sur l'intérêt pour la géographie d'appréhender la notion de compétence. En effet, comme Bessin et Roulleau-Berger le rappellent : « La notion de "compétence" n'est-elle pas réservée à un domaine, celui du management, soumis aux lois de l'économie néolibérale, dont les sciences sociales doivent s'écarter, a fortiori lorsqu'elles inscrivent la critique au cœur de leur projet ? » (Bessin M., Roulleau-Berger L., 2002, p. 3). Il existe une littérature assez dense sur la notion de compétence (Albaladejo C., Bustos Cara R., 2010), notion polysémique et interdisciplinaire. Les compétences « sont une réinvention locale de l'action qui convient et une intelligence des situations d'action. Simultanément, elles conduisent à des apprentissages individuels et collectifs et à des processus de capitalisation/reconnaissance des qualités engagées dans l'action » (Albaladejo C., Bustos Cara R., 2010, p. 231). L'intérêt de cette notion est de privilégier les dimensions sociale et politique des connaissances et non leurs dimensions fonctionnelle et instrumentale (Albaladejo C., Bustos Cara R., 2010). Cette posture fait de la notion de compétence un intermédiaire entre connaissance et action. De Terssac (1998) donne trois raisons de s'intéresser à la compétence :

- « caractériser toutes les qualités (et pas seulement les savoirs formels, identifiés et transmis par la formation) mobilisées dans l'action […] ;
- expliquer ce qui fait le succès et la performance des actions dans un contexte organisé (ce qui remet en question la valeur prédictive des diplômes) […] ;
- évaluer la performance professionnelle non codifiée » (Albaladejo C., Bustos Cara R., 2010, p. 239).

La géographie questionne depuis longtemps les processus de développement et depuis les années 80 plus particulièrement le développement territorial. En tant que discipline transdisciplinaire, la géographie s'est intéressée, depuis le début des années 90, à la notion de compétence à partir de son implication dans des formations à visée professionnelle et à travers ses analyses des mécanismes de la construction territoriale.

L'hypothèse fondamentale sous-jacente aux différentes conceptions du territoire (que nous détaillerons dans le chapitre 3) est que le territoire est un construit social résultant de la combinaison d'une coordination d'acteurs et de ressources territoriales activées dans la construction de ce territoire. Différentes ressources peuvent en effet être mobilisées pour « faire territoire », au-delà des ressources naturelles et économiques, ce sont l'ensemble des savoirs, savoir-faire et savoir-être, autrement dit les compétences, des individus et des institutions présentes sur le territoire. Le territoire est bien la rencontre entre des dynamiques locales et globales pour valoriser des potentialités endogènes et des ressources exogènes, parmi lesquelles les compétences. Assimiler le territoire à un système complexe (Moine A., 2007) permet, de plus, d'affirmer que les interactions entre compétences des individus et des institutions participent à la construction territoriale. Enfin, l'approche par les compétences en géographie peut renouveler la problématique de la construction du territoire si l'on considère que les territoires sont apprenants (Jambes J.-P., 2001) et reposent sur des réseaux de savoirs et de compétences.

Notre question de recherche s'intéresse à l'évolution des compétences des individus et des institutions composant l'ingénierie territoriale. Pour cela, il faut, tout d'abord, analyser la question de la compétence à partir de l'individu mais aussi à partir des interrogations sur le développement et l'aménagement du territoire (Albaladejo C. et al., 2004, Albaladejo C., Bustos Cara R., 2010).

b. Les acteurs compétents

Selon Giddens, les agents humains sont dotés de compétences, « c'est-à-dire de marges de manœuvre réelles » (Gumuchian H. et al., 2003, p. 30), tout en étant inscrits dans des contextes sociaux et spatiaux. On peut retenir des travaux de Giddens les notions de réflexivité, de compétence et de conséquences non intentionnelles de l'action. La capacité d'agir des agents est fonction du stock de connaissances qu'ils peuvent mobiliser et des ressources cognitives et affectives auxquelles ils vont faire appel (Gumuchian H. et al., 2003). La théorie sociologique de Giddens (1987) interpréte les individus comme des sujets compétents, « autrement dit disposant d'une capacité d'action consistant en du pouvoir et de la compétence. Cette capacité d'action est également liée à l'exécution de routines et à des connaissances incorporées plus qu'à des savoirs discursifs, donc à des connaissances

pratiques et partagées (*mutual knowledge*) qui permettent aux êtres humains d'interagir. Les sujets compétents sont, par ailleurs, dotés d'une capacité réflexive et discursive, parallèlement et en interaction avec leur conscience pratique, qui leur permet d'agir et d'apprendre dans des circonstances nouvelles » (Albaldejo C., Bustos Cara R., 2010, p. 234).

Pour Lahire (1996), dès lors qu'un individu a connu une pluralité de mondes sociaux non homogènes, cela entraîne des variations dans ses pratiques. « Il y a toujours chez chaque être social, à quelque degré que ce soit, des compétences […] ébauchées, esquissées mais non actualisées dans tel ou tel moment de l'action » (Lahire B., 1996, p. 78) et qui peuvent ressurgir dans d'autres circonstances. Il ajoute l'importance de « l'analogie pratique », à savoir que la ressemblance entre situations présentes et situations passées active des compétences pour agir de façon adaptée. L'approche de Lahire, déterministe, inscrit dans son analyse les « déterminations sociales ». Lahire et Bourdieu traitent les compétences comme des « dispositions » tandis que pour Corcuff, la compétence renvoie à « l'apprentissage d'une capacité » (Corcuff P., 2005, p. 11). Corcuff cite Giddens (1987) pour rappeler que « les structures sociales » ont une double dimension : « le structurel est toujours à la fois contraignant et habilitant » (Corcuff P., 2005, p. 11), elles rendent capables. Avec l'« acteur territorialisé », Gumuchian et al. (2003) montrent qu'à travers le discours, vu comme objet médiateur, l'acteur, qu'il soit institutionnel ou technique, passe de l'intention à l'action. Plusieurs postures existent donc concernant la notion d'acteur individuel, employant chacune leur vocabulaire : « sujet historique, individu rationalisant, agent avec habitus, homme pluriel » (Gumuchian H. et al., 2003, p. 15) mais il persiste deux oppositions. Aux théories de l'individualisme méthodologique, supposant des individus entièrement rationnels fondant le collectif à partir de l'agrégation d'actions individuelles, s'opposent les théories holistes, dérivées du marxisme ou de Durkheim, pour lesquelles les actes individuels sont inscrits dans des cadres collectifs déterminant ceux-ci. La deuxième opposition renvoie à un enjeu de la sociologie contemporaine en termes de théorie du « juste milieu » (Corcuff P., 2005). Ainsi, l'acteur agent avec habitus de Pierre Bourdieu, la théorie de la structuration d'Anthony Giddens ou encore l'acteur en tant que personnalité et pluralité de Goffman et enfin, l'acteur territorialisé, témoignent de recherches dont l'objectif est de dépasser cette dichotomie originelle. L'acteur territorialisé considére les hommes qui mettent en mouvement l'espace à la fois comme « sujet pensant, individu social et acteur agissant » (Gumuchian H. et al., 2003, p. 24).

Dans le champ du développement territorial, une analyse de la compétence des acteurs dans les projets de développement permet de faire un premier lien entre compétences collectives et compétences individuelles.

c. Émergence de la compétence collective dans le projet de territoire

La figure du projet, qui peut être définie comme un mode d'organisation de l'action, est incontournable dans l'activité professionnelle de développement territorial. L'émergence d'initiatives locales en matière d'observation du territoire – telle qu'un observatoire du changement climatique pyrénéen – repose sur un mode d'organisation qui regroupe des acteurs issus d'organismes différents tous concernés par la définition, la conception et la mise en place opérationnelle d'un futur instrument commun dans le cadre de la conduite d'un projet de territoire. Les activités et les compétences qu'ils mettront en œuvre dans le cadre de ce projet vont évoluer en fonction du stade d'avancement du projet (initialisation, conception, réalisation…). Le projet comme forme d'organisation et comme mode d'action génère la construction de compétences nouvelles chez les acteurs y participant. Le principal enjeu de l'organisation par projet est d'être réactif mais surtout pro-actif (Bonnin P., 2004). Pour répondre à des demandes en accord avec les attentes du local, les collectivités ou associations sont amenées à résoudre des problèmes de plus en plus complexes, nécessitant la contribution du plus grand nombre d'acteurs. Le travail en réseaux, symbolisant les logiques transversales à l'œuvre, dépasse la logique de métier ou de branche, quand il se déroule entre institutions ou entre agents issus de différents métiers. Faire travailler ensemble des acteurs proches dans l'espace et interdépendants les uns des autres ne s'improvise pas. C'est le rôle des professionnels du développement territorial que de regrouper, autour de projets, des acteurs ayant des compétences plus ou moins complémentaires (par exemple des élus, des chercheurs, des citoyens-bénévoles, des agents de collectivités…).

La démarche itérative du projet, l'intégration progressive de la complexité et la conception de méthodes pour agir permettent l'évolution des compétences des agents dans l'action. La mise en marche du projet et ses différentes étapes poussent les acteurs pris à partie dans le groupe à se saisir progressivement des enjeux et éléments à intégrer pour faire avancer le projet. On assiste à une complexification des actions à mener pour faire face aux difficultés rencontrées. Cela nécessite :

- « l'acquisition (parfois la production) de savoirs nouveaux
- la réalisation d'activités nouvelles (donc de compétences nouvelles)
- l'enrichissement des compétences mises en œuvre sur l'ensemble du projet » (Bonnin P., 2004, p. 43).

C'est par l'alternance entre les idées et les réalisations, par la confrontation des représentations et par leur formalisation que vont se développer les compétences des individus participant au projet. Il pourra s'agir de compétences au niveau de chaque agent, de par l'expérimentation de nouvelles activités, mais aussi de compétences au niveau du collectif

d'agents, qui seuls n'auraient pu les faire émerger. On peut alors parler de compétences collectives. Ainsi, un projet facilite la progression des compétences individuelles et collectives des individus et institutions qui s'y impliquent.

Les situations de travail, toujours plus complexes, sont une des raisons de l'intérêt porté à la notion de compétence collective (Le Boterf G., 2006). Savoir traiter un grand nombre d'informations est de plus en plus difficile pour un seul individu. Pour Le Boterf, la compétence collective dépend beaucoup de l'organisation dans laquelle elle se met en place et « résulte de la qualité de la coopération entre les compétences individuelles » (Le Boterf G., 2006, p. 176). La question qui se pose alors est la suivante : « comment se "fabriquent" et se développent les compétences collectives ? » (Richebé N., 2007, p. 47). Les compétences collectives se construisent à partir des ressources et des propriétés du collectif, à savoir son organisation, sa structure, ses ressources ou encore ses règles. Elles dépendent à la fois de l'agencement des compétences individuelles, des situations de travail et des ressources organisationnelles (Richebé N., 2007). On peut cependant se demander « dans quelle mesure les compétences individuelles (ou certaines d'entre elles) peuvent-elles contribuer à l'émergence et au développement de compétences collectives » (Richebé N., 2007, p. 48) mais aussi en quoi la compétence collective influence-t-elle les compétences individuelles en retour ? C'est ce que nous chercherons à déterminer dans la troisième partie.

d. La compétence collective comme indicateur de l'évolution des compétences individuelles

Alors que Janin et al. (2011) s'inspirent du monde de l'entreprise en adaptant les notions d'intelligence économique[6] ou de culture d'entreprise au territoire, nous nous inspirerons plus largement des sciences de gestion qui, elles aussi, ont fondé leur théorie en grande partie en référence au monde de l'entreprise, mais s'ouvrent de plus en plus au territoire (Raulet Croset N., 2008). En effet, deux grandes approches concernent l'analyse de la compétence. D'un côté se trouve la didactique professionnelle, dont l'objectif final est la construction de situations de formation. De l'autre côté, la gestion, notamment la gestion des ressources humaines, a pour objectif de construire des référentiels de compétences pour mieux les gérer au sein d'une entreprise. Ces deux courants peuvent être complétés par des apports d'autres disciplines telles que l'ergonomie ou la sociologie du travail. Les travaux de psychologues et de linguistes

[6] Alimentant, par là, les travaux autour du concept d'intelligence territoriale qui interpelle, depuis le début des années 90, le champ du développement territorial. Ces travaux questionnent aussi bien les sciences humaines et sociales que les sciences de l'information et de la communication en proposant différentes définitions. Les travaux menés au sein du laboratoire ThéMA ont permis de développer une acception du concept considéré alors comme « l'ensemble des connaissances pluridisciplinaires qui, d'une part, contribue à la compréhension des structures et dynamiques territoriales et, d'autre part, ambitionne d'être un instrument au service des acteurs du développement durable des territoires » (Girardot J.-J., 2004, p. 5). Cette définition a le mérite de conjuguer une volonté relative au développement de la connaissance des territoires à une ambition concernant la construction de vecteurs potentiels d'aide à la décision.

donnent à la définition de la compétence une orientation en termes de potentiel : « une compétence est ce qu'un individu est capable de faire » (Cabin P., 1999, p. 353).

Nous pouvons revenir succinctement, à la suite de Zarifian (2001), sur les grandes étapes de l'émergence de ce modèle de la compétence. Au début des années 70, le thème de l'autonomie individuelle l'emporte. On assiste à l'émergence de l'individualité. « La compétence, c'est l'occupation experte de l'espace d'autonomie dévolu (reconnu) au salarié, [...] ; la compétence, c'est aussi l'expression de capacités individuelles, singulières, au sein d'un ensemble collectif » (Zarifian P., 2001, p. 23). Au milieu des années 80, deux éléments font émerger la compétence explicitement : les questions de stratégie et de performance des entreprises. La gestion des compétences (dans le domaine des ressources humaines) est opposée à la gestion par les compétences (pour les opérationnels) : le débat est lancé. Pendant la première moitié des années 90, les innovations organisationnelles passent en second plan derrière les réductions des coûts et des effectifs. A la fin des années 90, la concurrence internationale change la donne. Pour l'auteur, « ce seront le développement et la mobilisation des compétences (et non pas les technologies, ni les structures organisationnelles, ni les niveaux de salaire) qui feront la différence au sein de cette compétition » (Zarifian P., 2001, p. 33). Pour Le Boterf, la compétence doit être appréhendée comme un processus (Le Boterf G., 2008). Il rejette la définition classique de la compétence comme « somme de savoirs, de savoir-faire et de savoir-être » (Le Boterf G., 2008, p. 15). Ce qui importe pour cet auteur, c'est que les ressources soient utilisées au bon moment dans une situation donnée et non simplement acquises. L'auteur distingue le fait d'avoir des compétences et d'agir avec compétence. Nous retenons donc pour notre question de recherche que la compétence est située, liée à une activité donnée et qu'elle a, de plus, une dimension implicite forte qui nécessite de l'aide pour être explicitée. La construction de compétences implique une expérience, une maîtrise réelle de la tâche et elle met en œuvre des représentations acquises par l'agent au cours de son travail. Le rôle des aptitudes dans l'acquisition des compétences fait appel aux travaux sur l'apprentissage. En effet, l'acquisition de compétence nécessite des capacités d'apprentissage de la part de l'individu.

La question de la compétence n'est donc pas nouvelle puisqu'elle apparaît dans les années 80 (Cavestro W., Durieux C., Monchatre S., 2007), notamment dans le monde économique pour faire face à la montée du chômage. D'abord évoquée dans un souci humaniste, elle embrasse ensuite une perspective très économique. Les années 90 voient se développer de nombreuses démarches en termes de construction de référentiels comme instruments supports de cette gestion ainsi que des politiques publiques pour faciliter le développement et le transfert de compétences (Validation des Acquis de l'Expérience, Droit Individuel à la Formation). Mais la question posée encore actuellement par de nombreux courants est celle des voies de construction et de reconnaissance des compétences (individuelles ou collectives).

L'entrée par la figure du projet opère en partie cette articulation. En effet, pourquoi éprouve-t-on tant de difficultés à analyser la compétence collective alors que beaucoup de cas concrets la dévoilent ? Cavestro, Collin et Grasser (2007) font l'hypothèse que ce sont les outils de gestion qui ne sont pas adaptés (notamment les référentiels de compétences) à cette analyse.

Nous avons vu que dans le champ du développement territorial, l'usage de la notion de compétences est lié à l'essor de la méthodologie de projet ; c'est donc la dimension pratique et instrumentale de la notion de compétence. La compétence, des individus et des institutions, est également envisagée comme une des ressources du développement territorial. L'acteur compétent est alors un « acteur en situation de mobilisation, d'utilisation et de production de connaissances, outils, savoirs, savoir-faire, construits par son expérience sociale et sa formation, afin de réaliser une action définie dans une situation et un contexte spécifiques » (Barthe L., 2006). L'accompagnement du développement territorial nécessite une co-construction de connaissances entre l'ensemble de ces acteurs et fait appel à une synergie de leurs compétences (Lardon S., 2011). L'entrée par les compétences interroge l'intégration des personnes et des objets dans des modes de coordination. Il y a donc, selon nous, un véritable enjeu d'identification de ces compétences, à la fois au niveau des professionnels du développement mais aussi des institutions auxquelles ils sont rattachés (au sens des compétences réellement mises en œuvre et non des compétences du point de vue légal) : « la compétence étant la matière première du développement, comment alors la repérer, la faire émerger, puis la mettre à disposition des acteurs locaux ? » (Barthe L., Trognon L., 2011, p. 176).

Nous pensons que l'ingénierie territoriale est capitale pour conforter et renforcer l'efficacité de l'action publique territoriale en allant vers des dimensions stratégiques et prospectives. La conception et la mise en place d'instruments d'action publique nous invitent à nous demander comment ceux-ci mobilisent des compétences et des connaissances territoriales c'est-à-dire des ressources humaines, techniques et cognitives utilisées dans la construction du territoire.

Ces explicitations de la problématique permettent à présent de formuler notre hypothèse de recherche et de rendre compte des compétences, individuelles et collectives, mobilisées dans des projets d'observatoires territoriaux :

La conception, l'implémentation et l'usage d'un observatoire territorial recquièrent la construction de compétences collectives entre professionnels du développement ainsi ainsi qu'entre professionnels, élus et institutions du développement territorial. Ceci entraîne une évolution des compétences individuelles des agents de développement.

Les changements dans la gouvernance des territoires ruraux entraînent une redéfinition des fonctions des professionnels du développement qui doivent mettre en avant de nouvelles compétences pour mener à bien leurs missions. La mobilisation d'instruments tels que les observatoires territoriaux pose la question du type de compétences nécessaires aux agents pour accompagner l'action de développement territorial. Le projet de territoire, en mouvement constant et chargé d'incertitude, nécessite d'adapter la construction de l'instrument, et donc des compétences, tout au long du projet et ne peut plus être mené isolément. De plus, les instruments étudiés, les observatoires territoriaux, mettent en jeu le raisonnement des professionnels sur le territoire dont ils ont en partie la charge. Ce phénomène de prise de distance peut être rapproché de ce que Rémi Barbier (2005) appelle « une compétence de jugement », c'est-à-dire la formulation des objectifs pour le développement du territoire.

Les agents chargés, dans des contextes professionnels différents, de l'accompagnement des politiques territoriales, endossent un rôle de mutualisation d'informations sur le territoire, pouvant servir de socle à la construction de compétences collectives. La compétence collective est dans cette thèse une construction issue d'un projet de territoire. Elle se caractérise par la définition d'objectifs communs pour le territoire, donc de négociations entre différents types d'acteurs, et aboutit à une production visible.

Enfin, l'inscription et l'engagement des agents dans des réseaux – réseaux techniques (réseau de capitalisation de savoirs, réseau d'expertises, réseau régional de techniciens énergie), de veille territoriale, de recherche, etc. – révèlent la capacité des individus à mobiliser différents types de compétences nécessaires à l'exercice de leurs missions. Les réseaux ont également un rôle dans la capacité d'expertise locale et la création de liens sur le territoire.

Pour opérationnaliser cette hypothèse de recherche, nous reprenons l'hypothèse de l'APEM, l'adoption des TIC est une nécessité afin de faire évoluer les pratiques des professionnels du développement et de faire face à la complexité actuelle de mise en œuvre des politiques territoriales, comme hypothèse d'action.

Après avoir présenté notre question et notre hypothèse de recherche à partir de notre problématique de terrain, venons-en à la présentation de notre stratégie de recherche.

2. Une stratégie de recherche appliquée

Clarifier sa posture de chercheur, ses cadres interprétatifs, ses « a priori » constitue une étape obligée pour tout doctorant car ils ont une incidence forte sur le cours de nos recherches. Nous présenterons ensuite les terrains d'étude et enfin, notre méthodologie de recherche.

2.1 Posture de recherche

Les conditions de réalisation d'une thèse CIFRE sont spécifiques. Nous proposons d'en faire l'analyse pour mettre à jour notre posture de recherche. Cette partie décrit, tout d'abord, le contexte d'élaboration de notre posture de géographe-chargée de mission, posture qui n'a pas été simple à construire et à affirmer par la suite. Nous expliciterons, ensuite, les caractéristiques de cette posture et ses conséquences en termes de méthodologie.

2.1.1. Une démarche de recherche empirique fondée sur une approche compréhensive

Les recherches en sciences humaines et sociales mobilisent aussi bien des méthodes quantitatives que qualitatives. S'agissant d'analyser l'évolution des compétences liées au métier des professionnels du développement dans un contexte d'incertitude concernant le rôle et les fonctions de l'ingénierie territoriale, il était important de saisir les raisons qui motivent les agents à se tourner vers un projet d'observatoire territorial ainsi que les types de compétences qu'ils mobilisent pour répondre à leurs objectifs. Comme le proposent les démarches de recherche sociologique et anthropologique, l'approche qualitative « prend au sérieux le point de vue des acteurs » (Séchet R., Veschambre V., 2006, p. 19), c'est pourquoi nous l'avons adopté. Chercher le sens donné par les professionnels à la construction d'un observatoire territorial au service de projets de développement territorial nous permet d'appréhender l'articulation des compétences individuelles et collectives pouvant être mobilisées dans la construction territoriale. L'usage des technologies de l'information émerge-t-il parce que ces dernières représentent un réel atout pour le développement des territoires ou bien est-ce que d'autres logiques entrent en jeu ? Au-delà de l'analyse de l'« action des acteurs », le chercheur se doit aussi d'étudier les modalités de cette action, les rapports de force au sein desquels elle prend place et les logiques qui la gouvernent. Les territoires sont ici « construits par l'action », de façon volontaire. Ces intentions de l'action sont lisibles dans les discours des acteurs, à travers le langage qu'ils utilisent pour exprimer ce qu'ils pensent, ressentent, décident. En pratique, les méthodes développées par la sociologie, observation et entretiens, seront incontournables pour mener à bien l'analyse de ces discours. Elles abordent l'espace dans la dimension « du sens et des mots qui le signifient et le désignent » (Di Meo G., 2004, p. 97-103). C'est pourquoi nous avons adopté une démarche compréhensive centrée sur le travail des professionnels du développement dans cette thèse.

2.1.2. Une thèse sur et pour le développement territorial

a. Les attentes des partenaires

Cette thèse s'inscrit dans la posture défendue par Lardon et al., (2003) d'un nécessaire rapprochement entre chercheurs et acteurs. Rapprochement qui, d'une part, pour les acteurs en charge du développement territorial, améliore l'appréhension et la prise en compte des dimensions géographiques dans la décision publique et, d'autre part, pour les géographes, produit des connaissances adaptées aux situations concrètes. En effet, ce projet vise à apporter des réponses concrètes aux questionnements des acteurs (APEM mais aussi Commissariat de massif, région Midi-Pyrénées, territoires de projet) tels que : Quels sont les types d'ingénierie rencontrés dans les projets de développement territorial pyrénéens ? Pourquoi ces métiers n'intègrent-ils pas davantage les TIC ? Comment ces intervenants se coordonnent-ils (chef de projet, animateurs, experts…) ? Alors que traditionnellement les « partenaires » passent commande au chercheur qui va traduire en question de recherche le problème de terrain, dans la recherche en partenariat décrite par Sebillotte (2001), les chercheurs s'engagent à faire émerger les problèmes avec les partenaires pour construire les questions ensemble. Cela implique donc un engagement des partenaires, qui ne se limitent plus simplement à appliquer les « solutions » des chercheurs. Mais des différences intrinsèques entre chercheurs et partenaires contredisent cet objectif. Tout d'abord, il apparaît évident que chercheur et professionnel ont des finalités différentes. Le partenaire s'adresse au monde de la recherche par souci de réflexivité sur ses pratiques et pour avoir de nouvelles connaissances pour évoluer. La deuxième différence tient au fait que la production et l'accumulation de connaissances soient des moyens pour les partenaires et un objectif pour les chercheurs. Il est donc nécessaire de passer par une étape de problématisation pour donner du sens au problème. Ainsi, les deux capitalisent des connaissances, et même si cette capitalisation n'est pas donnée d'avance, « chercheurs et partenaires sont des acteurs » (Sebillotte M., 2001, p. 10) de la recherche menée.

b. Les conséquences sur la posture et la méthode de recherche

La thèse dans le dispositif CIFRE pose un certain nombre de questionnements d'ordre épistémologique, éthique et pratique, que nous avons déjà en partie abordés dans l'introduction en termes d'objectivation participante. Notre problématique de recherche a été construite progressivement en articulant lectures, participation au projet de l'APEM et analyse de la situation à travers des échanges entre acteurs professionnels et acteurs de la recherche. Le doctorant CIFRE est un intermédiaire entre deux mondes, celui de la recherche et celui du « développement ». Comment trouver sa place ? Quoi qu'il en soit, cette posture a une conséquence évidente en termes de méthodologie. En effet, immergé dans la structure, le

doctorant peut se confondre avec l'ethnologue au sein de sa communauté. Le travail dans la structure est « du terrain avant toute chose ! » (Copans J., 1996). Dans ce contexte, comment observer et être acteur à la fois ? C'est, tout d'abord, par un double mouvement de distanciation que nous pouvons tirer parti de cette situation. Le premier effort de distanciation par rapport à une réalité observée et partagée consiste à formuler un objet de recherche et une problématique scientifique. Le deuxième mouvement de distanciation consiste à comprendre les processus en jeu et à en rendre compte (Belin O., 2007) grâce à une posture compréhensive qui implique de tenir compte de la subjectivité des personnes interrogées. Cette posture et la méthode qui en découle posent également des questions en termes d'acceptation sociale de la recherche. S'il est demandé au début du contrat au doctorant de réaliser des tâches d'animation de projet, les différents acteurs n'apprécient peut-être pas toujours qu'il enregistre les réunions portant sur ces projets. Cela pose enfin la question de la restitution aux acteurs. Peut-on faire part de ses résultats intermédiaires à ses partenaires sachant qu'ils sont en construction ? Comment traduire la démarche scientifique auprès des professionnels afin d'en favoriser leur appropriation ?

S'il semble ici s'agir d'interrogations ordinaires pour tout apprenti chercheur investi dans un travail de thèse, ces questionnements prennent une dimension différente en situation de thèse CIFRE. L'expérience professionnelle, en effet, alimente continuellement les données observables, réactualise quotidiennement les observations, développe des habitudes, des routines, des actes, des discussions qui, tous assemblés, donnent une réalité difficilement décortiquable de l'activité. Puis viennent les questions de fond et le souhait d'utiliser toute cette expérience pour donner à lire la réalité complexe de l'ingénierie territoriale, de l'intérieur. Ainsi, les choix méthodologiques que nous avons faits ont directement été liés au fait d'être en CIFRE, tout en étant rattachée à un laboratoire interdisciplinaire spécialisé sur les méthodes qualitatives. Cette posture justifie au final la méthodologie retenue par étude de cas (entretiens et études de documents) et observation participante.

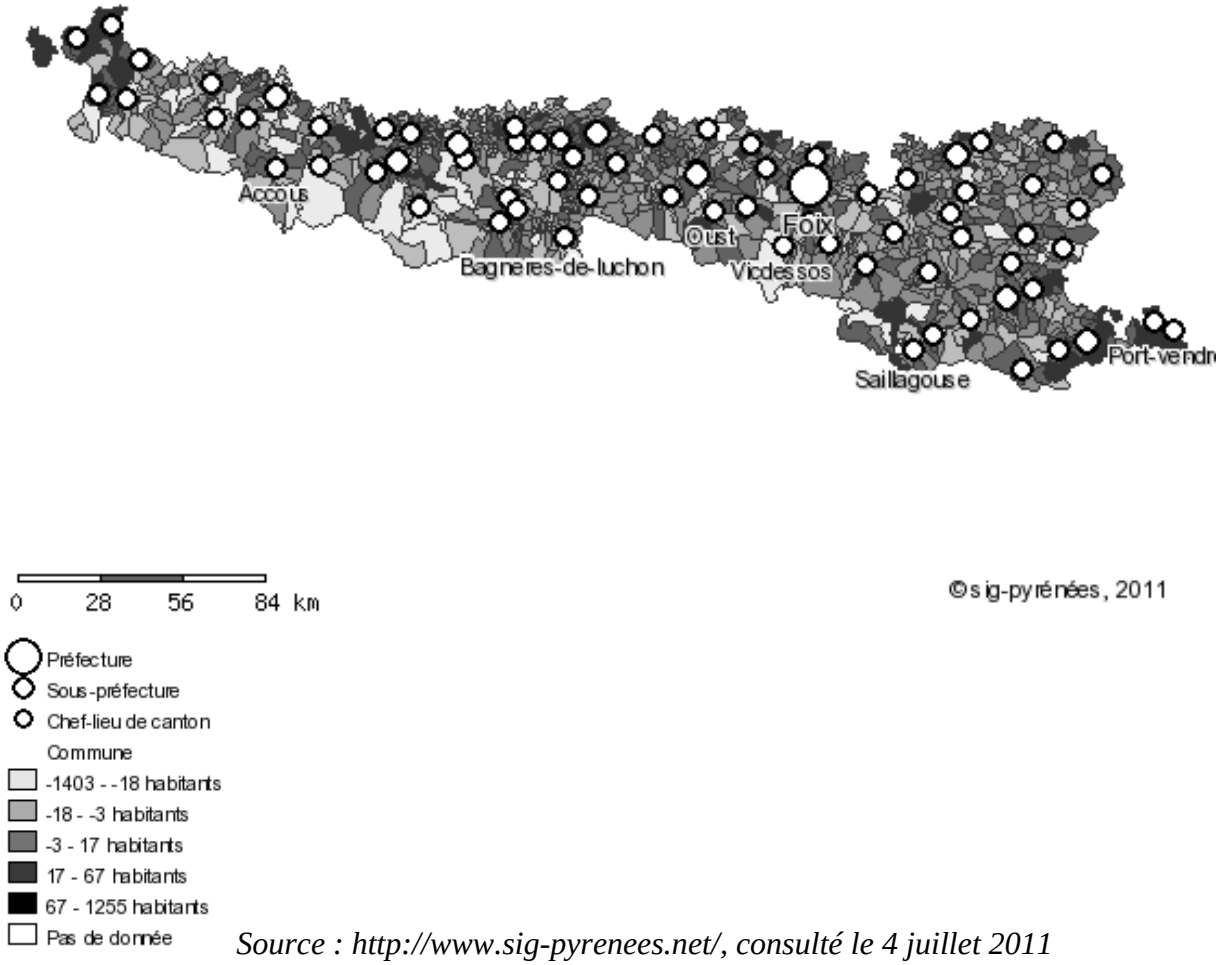
2.2 Description des territoires étudiés

Nous étudions l'ingénierie territoriale à deux niveaux : à un niveau individuel en se centrant sur la figure du professionnel du développement et à un niveau collectif, dans le cadre de projets d'observatoires territoriaux. Les raisons de ce choix relèvent d'une double pertinence sociale et pratique. En effet, suite à la problématique énoncée ci-dessus, et en rapport avec la demande de l'APEM, l'étude de terrain a été menée à différentes échelles (cf. introduction), afin d'aborder la question de l'interterritorialité et l'évolution des compétences des professionnels du développement.

2.2.1. Carte d'identité de la zone massif des Pyrénées

La zone massif est une zone de montagne à la frontière entre l'Espagne, l'Andorre et la France, avec deux débouchés maritimes sur l'océan Atlantique et la Méditerranée. Le massif des Pyrénées, côté français, couvre, inégalement et partiellement, trois régions (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon) et six départements (Pyrénées-Orientales, Aude, Ariège, Hautes-Pyrénées, Haute-Garonne et Pyrénées-Atlantiques). Après une stabilisation entre 1990 et 1999, la population augmente de 4,2% sur cette zone entre 1999 et 2006 pour atteindre 500 139 habitants en 2006 et une densité de 28 hab/km^2.

Carte 2 – Evolution de la population du massif pyrénéen entre 1999 et 2006



Source : http://www.sig-pyrenees.net/, consulté le 4 juillet 2011

Les Pyrénées relèvent d'un cadre territorial complexe – territoire de montagne, transfrontalier et interrégional – avec des enjeux territoriaux et patrimoniaux, des dimensions sociales, culturelles et identitaires fortes (pour plus de détail sur le massif pyrénéen voir Annexe 2). D'après les rapporteurs de l'instance d'évaluation des politiques de développement rural (2003) et selon une typologie de l'espace rural réalisée à l'occasion de

l'évaluation de la politique de la Montagne, les Pyrénées conjuguent à la fois : un espace rural agricole vieilli et peu dense (Montagne basque et Béarn), un rural à économie touristique tourné principalement autour des stations de ski et un rural à population renouvelée et ancrée, notamment en Ariège et dans la zone côtière en Languedoc-Roussillon.

Du point de vue de l'ingénierie territoriale, le dispositif présent sur le massif pyrénéen peut paraître complexe et difficile à lire puisque l'on y trouve à la fois des structures permanentes[7] liées au fonctionnement de la politique de la Montagne, des collectivités territoriales et des structures territoriales ayant émergé au gré des différentes politiques d'appui au développement territorial. De plus, le contexte territorial d'une zone rurale de montagne à faible densité de population et traversée par plusieurs frontières administratives et politiques ne rend pas aisée la structuration de l'ingénierie de développement. L'ingénierie mobilisée dans les structures territoriales pyrénéennes est très variable. Ce sont à la fois les professionnels ayant une mission dédiée à l'échelle du massif pyrénéen, parmi lesquels on retrouve les agents du Commissariat de massif ainsi que du Réseau Pyrénées, mais aussi des agents de développement de différents territoires de projet.

Le Commissariat de massif, créé en 1975, dont nous décrirons le rôle en 2e partie, fait partie intégrante de l'ingénierie pyrénéenne. En effet, en tant que représentants de l'Etat et de la DATAR, les agents du Commissariat ont une double fonction technique et stratégique. Le Réseau Pyrénées, dont nous traiterons également dans la 2e partie, a été construit progressivement et regroupe un ensemble de structures ayant en commun de travailler au développement du territoire pyrénéen français. Voici la présentation du Réseau faite sur le livret de communication réalisé par l'APEM en septembre 2009 : « Depuis plus de vingt ans, les collectivités territoriales, l'Etat et l'Europe ont décidé d'apporter collectivement leur soutien à l'économie montagnarde. Tantôt en contribuant à corriger les handicaps d'un espace géographique accidenté à faible densité de population, tantôt en renforçant ses atouts naturels tels que les sports d'hiver, les ressources forestières et agro-pastorales. Pour accompagner ce soutien aux populations de montagne et renforcer l'identité pyrénéenne, les Conseils régionaux, l'Etat et l'Europe s'appuient sur un réseau d'organismes et de compétences dédié au développement des territoires de montagne : ADEPFO, APEM, ACAP, CAP, CIDAP, EICP, MAAP, Confédération pyrénéenne du tourisme [...] Leur savoir-faire collectif est une force au service de ceux qui vivent, travaillent et investissent dans les Pyrénées ». Les différentes structures appartenant à ce réseau durant notre thèse sont[8] :

- APEM, Assemblée pyrénéenne d'économie montagnarde, Castanet-Tolosan, 1997
- ACAP, Association des chambres d'agriculture pyrénéennes, Foix, 2008

[7] Pour le détail du système d'acteurs institutionnel pyrénéen, voir le chapitre 4.
[8] Acronyme, localisation, date de création.

- CAP, Conférence de l'artisanat pyrénéen, Foix, 1977
- CCI Py, Entente interconsulaire des CCI des Pyrénées, Blagnac, 1982
- ADEPFO, Association de développement des Pyrénées par la formation, Toulouse, 1981
- CIDAP, Comité interrégional pour le développement et l'aménagement des Pyrénées, Toulouse, 1981
- CPT, Confédération pyrénéenne du tourisme, Toulouse, 1918
- MAAP, Mission agroalimentaire pyrénéenne, Castanet-Tolosan, 1982

Ce sont au total 31 salariés (agents administratifs et chargés de mission sans compter les mises à disposition) qui œuvrent au développement global de la zone massif pyrénéenne en 2011 (voir le détail des équipes de ces structures en Annexe 3).

Si l'on s'intéresse maintenant aux territoires de projet, et par exemple, aux pays, on trouve deux types d'organisation. Les pays où l'équipe technique est relativement fournie (plus de cinq chargés de mission) et les pays où l'équipe est plus réduite. Les agents des pays ayant deux ou trois salariés ont des missions généralistes du type coordinateur/animateur, chef de projet, certains développant néanmoins une spécificité (une chargée de mission tourisme au pays Vallées des Gaves, une chargée de mission environnement/agriculture/économie solidaire au pays des Nestes). Les équipes plus fournies embauchent sur des profils de poste plus variés : culture-patrimoine, énergie, tourisme, emploi-formation… Une des raisons principales de cette forte disparité tient aux relations avec les intercommunalités. En effet, sur les territoires de pays où les intercommunalités ont une compétence en développement local avec un chargé de mission, l'équipe pays est restreinte et l'organisation de l'ingénierie se fait en réseau (exemple du pays Vallées des Gaves).

Tableau 1 –Effectifs d'agents de développement des pays pyrénéens (2011)

0, 1 ou 2 salariés	3 ou 4 salariés	5 et plus
Haute Vallée de l'Aude Foix-Haute-Ariège Pyrénées cathares Comminges Vallées des Gaves Nestes Tarbes-Haute-Bigorre	Pays basque Oloron-Haut-Béarn Vallée de l'Agly Terres romanes en pays catalan	Corbières-Minervois Pyrénées-Méditerranée Couserans

Du côté des projets LEADER, il existe une forte différence entre les Groupes d'action locale ayant déjà fait l'objet de contrats par le passé et les nouveaux ayant été sélectionnés pour la période 2007-2013 (Vallée de l'Agly, Tarbes-Haute-Bigorre, Oloron-Haut-Béarn).

Les deux Parcs Naturels Régionaux mobilisent respectivement 16 salariés (direction et chargés de mission) pour le PNR Pyrénées catalanes et 12 employés pour le PNR Pyrénées ariégeoises. Il est difficile en 2011 de comparer les postes occupés par ces chargés de mission, le PNR Pyrénées ariégeoises étant en cours de structuration du fait de son habilitation récente (mai 2009). Les pôles touristiques sont une politique spécifique au massif pyrénéen visant l'élaboration de stratégies de développement concertées entre acteurs concernés par l'aménagement touristique en zone de montagne. Les premiers pôles ont été mis en place en 2002 (12 pôles en Midi-Pyrénées) dans une logique de projets territoriaux autour des stations de ski avec l'idée de développer un projet commun entre les différents acteurs touristiques. La logique a ensuite évolué puisque des pôles ont vu le jour sans station (Montagne basque et Canigou, par exemple). On compte, pour la programmation actuelle qui suit celle de la convention interrégionale de massif 2007-2013, 19 pôles touristiques pyrénéens. L'ingénierie déployée dans ces pôles est soit intercommunale, soit plurielle (répartie entre intercommunalités ; entre intercommunalités et syndicats mixtes ; ou entre plusieurs syndicats). Rappelons également que le massif connaît une importante politique en termes de protection de l'environnement par l'intermédiaire du Parc national des Pyrénées.

L'enjeu en termes d'ingénierie à l'échelle pyrénéenne, échelle d'action de l'APEM, est grand : il s'agit de gérer un dispositif dédié (politique de massif) tout en l'articulant avec des politiques non spécifiques à la montagne mais affectant néanmoins son développement. Alors que quatorze pays issus de la loi Voynet et inclus pour plus de la moitié dans la zone massif se partagent ce territoire, nous en avons étudié deux plus particulièrement.

2.2.2. Carte d'identité du pays Corbières-Minervois (PCM)

Le territoire du pays Corbières-Minervois regroupe, en 2010, 89 communes, réparties en 6 intercommunalités. Il s'affirme comme un pays rural entouré par deux pôles urbains : Narbonne et Carcassonne. Depuis le premier trimestre 2011, le pays Corbières-Minervois ne se compose plus que de 78 communes regroupées en 5 communautés de communes (suite au départ de la communauté de communes du Canal du Midi en Minervois), ce qui lui confère une surface de 1 426 km² et une population de 43 821 habitants. Après une période de forte diminution entre 1962 et 1982 (-12,5%), la population du pays Corbières-Minervois connaît une forte augmentation de sa population (+15,4%) entre 1999 et 2006 atteignant 43 821 habitants. Le territoire se divise alors ainsi :

- CC de la Région lézignanaise : 19 communes
- CC des Hautes-Corbières : 9 communes
- CC du Massif de Mouthoumet : 17 communes
- CC du Canton de Lagrasse : 18 communes
- CC de la Contrée de Durban-Corbières : 14 communes

Carte 3 – Découpage administratif du pays Corbières-Minervois jusqu'en janvier 2011 et répartition de sa population par commune (2006)

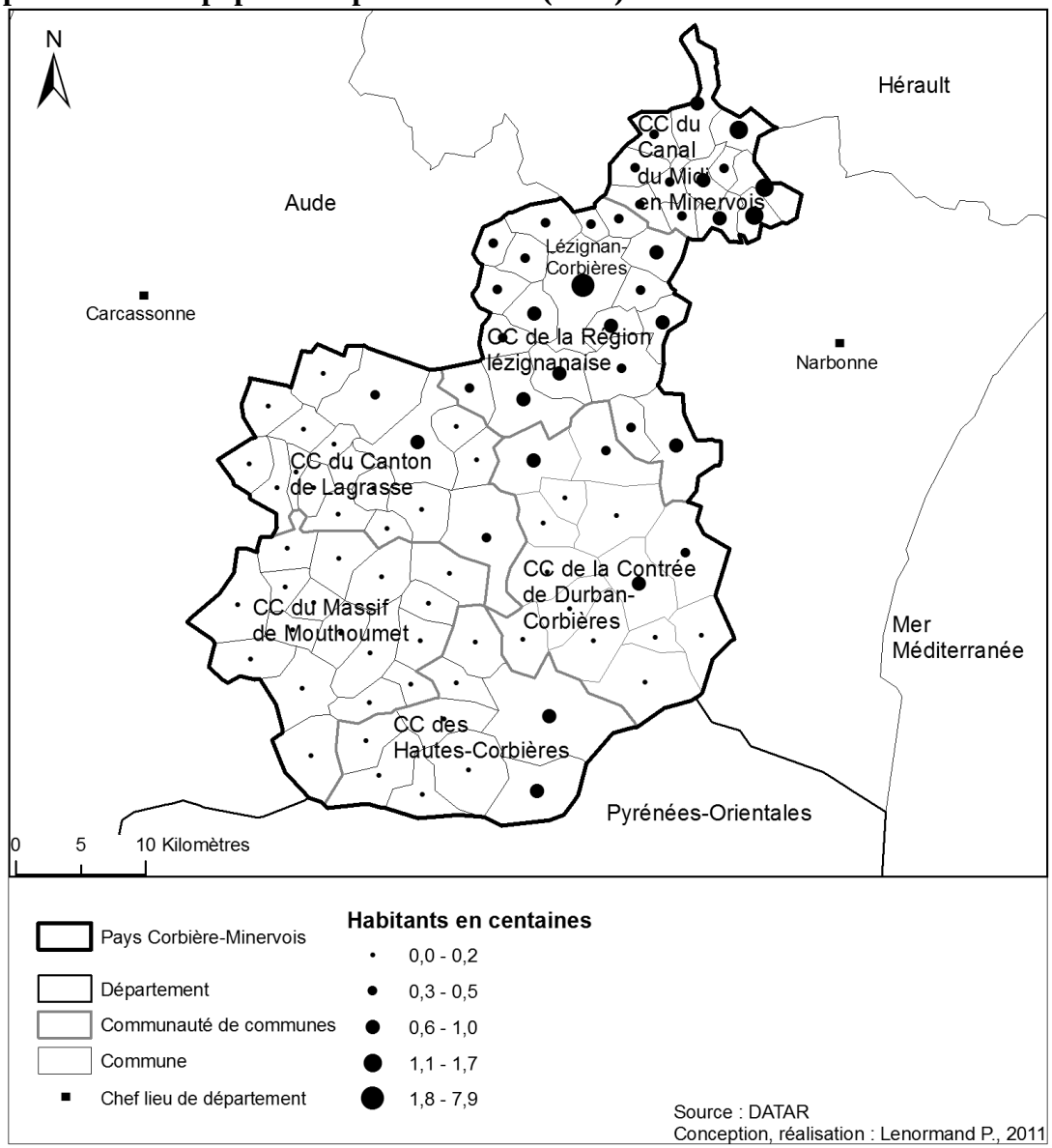
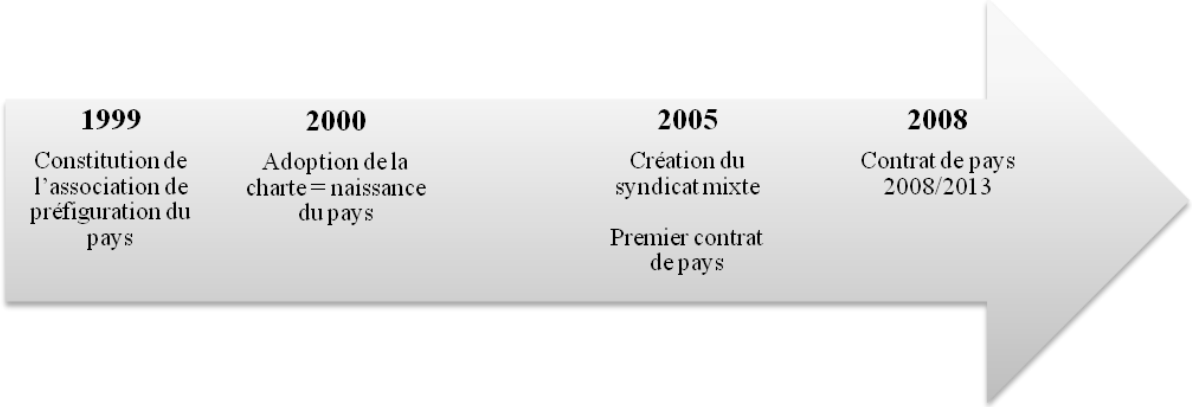


Schéma 2 – Principales étapes de la construction du pays Corbières-Minervois



Extrait d'entretien 1 – Présentation de la construction du territoire par son président

- *« Alors, ce qu'il faut savoir pour aller vite, c'est que du point de vue géopolitique à cette époque-là [fin des années 90], le département est très à gauche, parce que ça compte dans la construction, malheureusement, mais il faut se rendre à l'évidence que c'est une réalité. Les deux villes Carcassonne et Narbonne étaient à droite, et l'ensemble du département à gauche. Donc en gros l'urbain à droite pour faire vite et le rural à gauche. Et donc si vous voulez quand on a créé le PCM, le PCM se situe ici entre ces 2 pôles urbains. Et donc avec des oppositions politiques. En disant l'idéal, c'était mon analyse au départ, qui reste vraie aujourd'hui, c'est qu'il y a la place pour un espace de développement sur un espace plus vaste qui pourrait prendre ici le PCM et le pays narbonnais pour des raisons à la fois sociologiques, de mobilité, d'économie. La zone viticole est ici concentrée ; il y a le littoral, ce qu'on appelle l'arrière-pays ou l'avant-pays, maintenant on appelle ça comme ça. Il y a toute la dynamique autour des sites du pays cathare, il y a le Canal du Midi donc voilà, un vrai potentiel, d'ailleurs on y vient aujourd'hui, je sais pas combien, 15 ans après, autour d'un grand territoire de projet. Mais par défaut, parce que les conditions géopolitiques ne le permettaient pas, on a décidé, de toute façon, de dire il faut travailler sur des espaces de projet appuyés autour des différents pôles. Ce territoire-là trouvant sa vocation dans la ruralité, on a dit, là il y a la place entre 2 pôles urbains, si tant est qu'on peut appeler ça des pôles urbains, pour un espace rural, donc, qui se retrouve, quoi. Et on a dit dès le départ, ce pays va être en mutation et en évolution, ça va dépendre de la capacité des acteurs du territoire à appréhender leur devenir. Donc l'idée d'aller sur un grand pays ici qui s'organise n'est pas abandonnée, et on y travaille aujourd'hui parce que la configuration politique a aussi évolué et ça facilite les choses, faut être clair, nous depuis de nombreuses années on a dit d'accord, on va travailler avec le pays de la narbonnaise mais on doit d'abord si on veut pas se faire bouffer, c'était un peu ça l'idée des élus locaux et des acteurs, par l'urbain, il faut d'abord montrer qu'on existe et qu'on est en capacité nous-mêmes de penser et de mettre en dynamique un process, une vision sur le territoire. Donc nous avons créé un pays, le PCM, autour d'un mini-pôle Lézignan-Corbières, avec une culture, un repli sur soi, avec des acteurs qui sont, ceux qui ont travaillé sur le pays le savent, qui sont assez autocentrés, on va dire ça comme ça et avec un souci permanent de respiration et d'ouverture, c'est pas gagné, 15 ans après, c'est beaucoup d'énergie »* (Président du pays Corbières-Minervois, septembre 2010).

Le territoire présente des caractéristiques agricoles et rurales assez contrastées entre une région de plaine et la région montagneuse des Corbières, tout en étant centré sur la ville principale de Lézignan-Corbières. Avec 70% de la SAU totale occupée par la vigne, la crise qui touche la filière viticole depuis plusieurs années impacte profondément le système territorial et sera un des arguments à la mise en place d'un observatoire territorial. Parmi ses atouts, le pays peut s'appuyer sur la relative préservation et la qualité de ses milieux (forte présence de sites Natura 2000). La dynamique engagée à travers le programme pays cathare dans les années 90 fait de ce territoire un lieu attractif en termes de tourisme rural. Ce pays a choisi, dès le départ, de se positionner sur de la coordination, estimant que les compétences se trouvaient au niveau des communautés de communes. L'équipe du pays, qui sera détaillée dans le chapitre 5, s'est ainsi assurée les conditions du maillage du territoire et de

l'appropriation du projet du pays. Si ce système est fragile puisque très peu formalisé, surtout en période d'incertitude telle que celle traversée actuellement, sa souplesse permettra peut-être à la structure de passer le cap de la réforme territoriale.

La Charte du pays (2000) identifie 4 enjeux pour le développement de son territoire : « un territoire rural fort construit avec et pour les femmes et les hommes, qui soit un territoire de vie (culturel, social, éducatif, loisirs...) ; un territoire actif qui offre de l'emploi en confortant et développant toutes les forces économiques et qui soit aussi capable de soutenir les activités innovantes et l'économie solidaire ; un territoire qui maîtrise son devenir tant sur le plan de l'espace, de l'environnement, de l'évolution de la population, de l'aménagement, sur des bases de solidarité territoriale ; un projet commun ambitieux liant élus, professionnels, associations, habitants, qui donne les moyens de devenir des citoyens actifs, et aux élus d'agir en adéquation avec leurs aspirations ».

2.2.3. Carte d'identité du pays Oloron-Haut-Béarn

Le territoire du Haut-Béarn est composé de cinq communautés de communes et de 67 communes, dont la très grande majorité sont de très petite taille – 23 communes ont moins de 250 habitants. En 2006, 41 584 habitants ont été recensés sur l'ensemble du territoire, ce qui représente 6,5% de la population départementale avec une forte concentration (58%) de la population du Haut-Béarn sur le Piémont oloronais. Entre 1999 et 2006, le pays connaît une faible augmentation de sa population (+1,34%), alors que celle-ci diminuait lentement mais de manière constante depuis 1962. Le territoire se divise ainsi :

- CC de Josbaig : 6 communes
- CC du Piémont oloronais : 24 communes
- CC de la Vallée d'Aspe : 13 communes
- CC de la vallée de Barétous : 6 communes
- CC de la Vallée d'Ossau : 18 communes

Carte 4 – Découpage administratif du pays Oloron-Haut-Béarn et répartition de la population (2006)

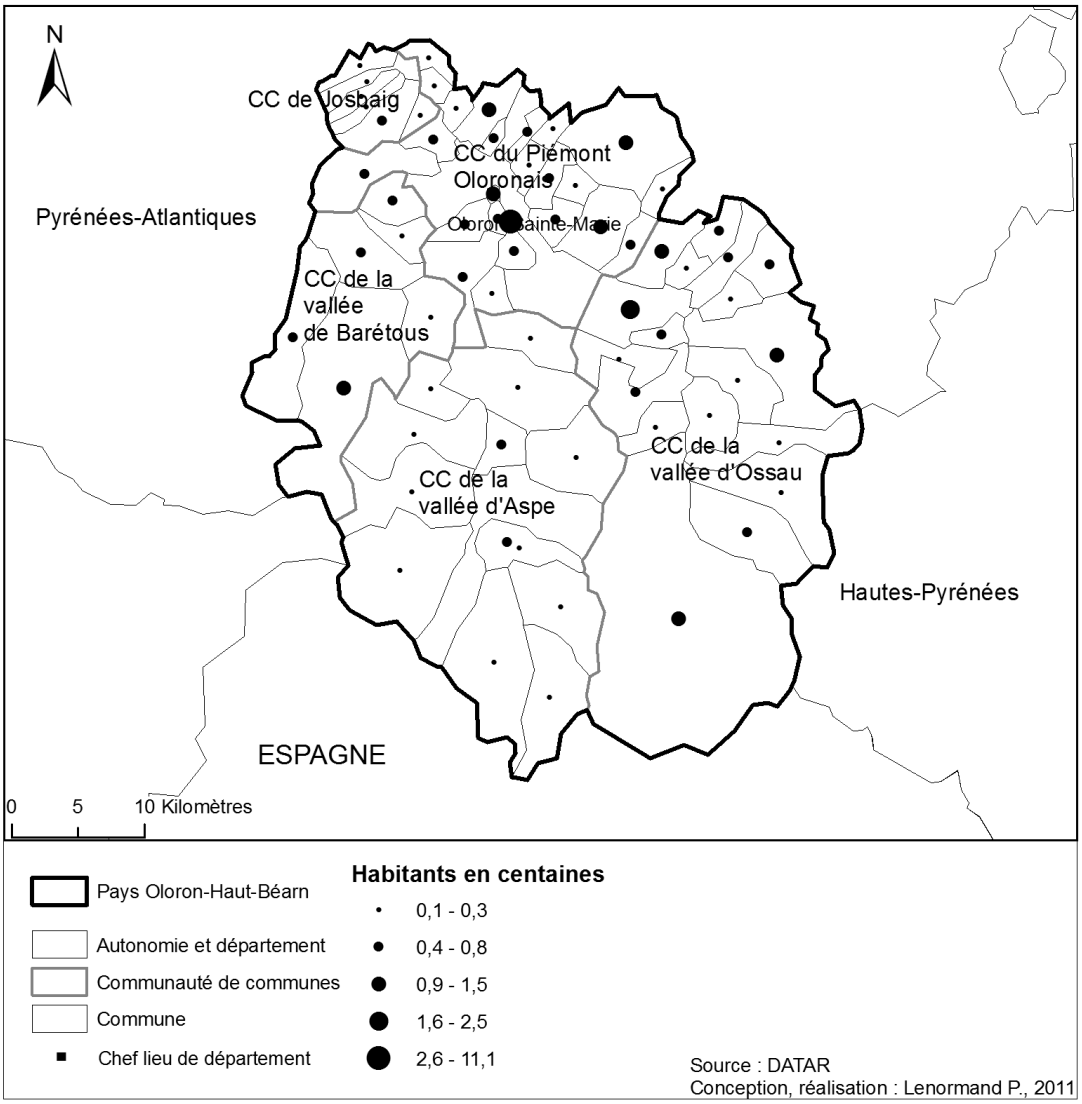
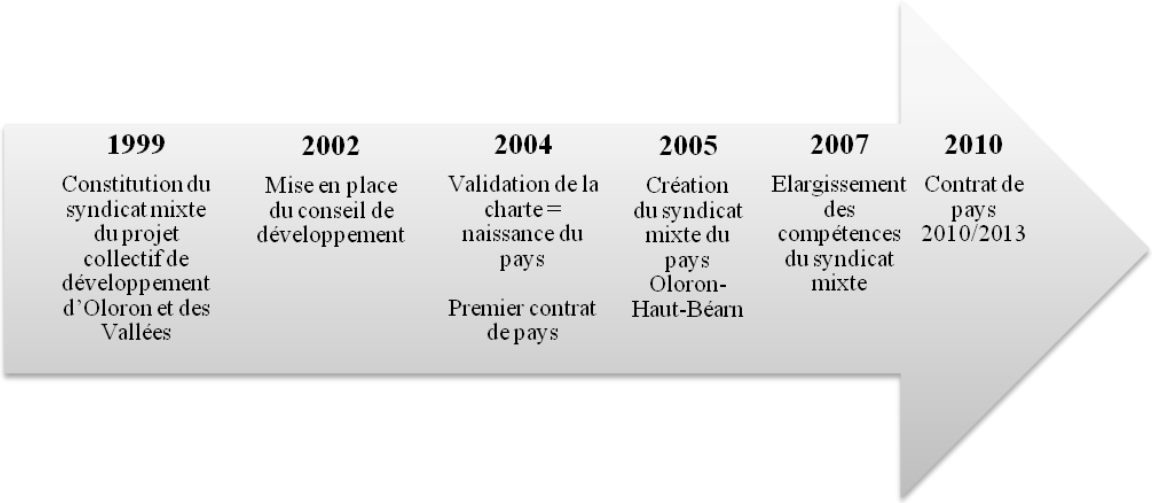


Schéma 3 – Principales étapes de la construction du pays Oloron-Haut-Béarn



Le syndicat mixte a été créé en 1999 et était initialement dénommé « Syndicat mixte du Projet collectif de développement d'Oloron et des Vallées » car son objet était l'étude relative au Projet collectif de développement – procédure contractuelle de la région Aquitaine pour soutenir le développement local –, la coordination et l'animation des opérations s'y rapportant, et ce pour la durée du Projet collectif de développement. Le 21 février 2005, le syndicat mixte du Projet collectif de développement d'Oloron et des Vallées est devenu syndicat mixte du pays d'Oloron-Haut-Béarn avec pour compétences l'élaboration, l'approbation et la mise en place du pays puis du suivi et de l'animation des actions du pays et des études collectives. Il exerce également la compétence relative à l'animation de la cyber-base en sites éclatés du Haut Béarn. Un arrêté du 30 octobre 2007 a institué le Syndicat Mixte pour une durée illimitée en élargissant les compétences du syndicat mixte à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques territoriales à l'échelle du pays ainsi que la mise en œuvre, le suivi et l'animation, par une équipe qui sera détaillée dans le chapitre 5, des actions menées dans le cadre de ces politiques territoriales, les études et éventuelles maîtrises d'ouvrage dans les domaines qui ressortent des contrats et programmes de développement territorial (*Source : http://hautbearn.com/, consulté le 23 décembre 2010*).

Le territoire connaît des contraintes économiques fortes et une compétition sur un territoire de montagne où l'industrie occupe toujours une place prépondérante dans le développement économique. C'est pourquoi la charte du pays (2004) définit les axes de développement suivants : valoriser le Haut-Béarn, innover pour être performant et encourager la cohésion et l'équilibre territorial.

Tableau 2 – Comparaison des chiffres-clés des trois principaux terrains

	pays Corbières-Minervois	**pays Oloron-Haut-Béarn**	**Zone Massif**
Superficie	1 426 km²	1 625 km²	19 176 km²
Nombre de communes	89	67	1182
Population (2006)	43 821	41 584	500 139
Densité	30.24	24.56	27.52
Evolution de la population (1999-2006)	+15,4%	+1,34%	+4,2%

Source : http://www.sig-pyrenees.net/, consulté le 2 février 2011

Comme indiqué en introduction, nous avons mobilisé des terrains complémentaires, notamment du fait de notre mission à l'APEM qui nous a permis d'être au contact de l'ensemble des territoires de projets du massif pyrénéen et des trois régions pyrénéennes. Ainsi, nous avons mené des entretiens auprès d'agents de structures intervenant dans le développement des territoires et impliquées dans des projets d'observatoires tels que les pays Pyrénées-Méditerranée et Couserans, le PNR Pyrénées ariégeoises et le CBE Comminges.

L'opportunité d'un terrain complémentaire en Midi-Pyrénées, le pays Albigeois et Bastides, reconnu comme un exemple d'observatoire en fonctionnement, a été retenue.

2.3 Construction de la méthodologie de recherche

2.3.1. Des données recueillies par entretiens et observation participante

« La démarche compréhensive s'appuie sur la conviction que les hommes ne sont pas de simples agents porteurs de structures mais des producteurs actifs du social, donc des dépositaires d'un savoir important qu'il s'agit de saisir de l'intérieur, par le biais du système de valeurs des individus » (Kaufmann J.-C., 1996, p. 23). Ayant choisie une démarche qualitative, nous avons utilisé des outils importés par la géographie de la sociologie. Le travail de terrain avec les professionnels du développement pyrénéen a été mené à l'aide de deux outils : l'entretien et l'observation. Alors qu'au début de la thèse, l'outil principal pouvait sembler être l'entretien, à la fin de cette thèse, les deux méthodes ont apporté autant à l'analyse.

Sur les différents terrains exposés ci-dessus, nous avons identifié un panel d'acteurs a interviewer. Les acteurs auxquels nous nous intéressons sont principalement les fonctionnaires et techniciens territoriaux, les chargés de mission des différentes structures impliquées dans le développement territorial et les animateurs des associations qui constituent les forces vives de l'ingénierie territoriale et endossent un rôle majeur dans l'organisation du développement territorial. Dans certains cas, des entretiens complémentaires auprès d'élus auront été nécessaires pour mieux saisir les processus de coopération territoriale. La présentation de l'ensemble des observations de terrain se fera tout au long du travail d'analyse des deuxième et troisième parties de la thèse. La contribution de ces acteurs, politiques et techniques, renseigne sur la constitution de la gouvernance des projets d'observatoires. La diversité des profils rencontrés tient au fait qu'aucune discrimination d'ordre socio-démographique n'a été opérée au sein des deux catégories (techniciens et élus) distinguées. Les seules contraintes étaient qu'ils soient concernés, de près ou de loin, par un projet d'observatoire territorial. L'identification des personnes à interviewer est issue d'un double travail de prise de contact avec les services et agents responsables de missions d'observation dans les différentes institutions et de recueil de contacts auprès de personnes-ressources des projets d'observatoires étudiés. « Comme dans la plupart des enquêtes qualitatives dont l'entretien est l'outil principal, la représentativité statistique des enquêtés ne se justifie pas scientifiquement (Blanchet A. et Gotman A., 1992) » (Gallas A., 2010, p. 135). A travers les entretiens, l'objectif était de permettre à l'enquêté de construire un discours autour de thèmes identifiés au préalable. Le guide d'entretien (Annexe 4) diffère quelque peu entre les entretiens menés avec des élus et ceux auprès de professionnels. Les thèmes abordés avec les agents étaient les suivants : le parcours de l'agent, la structure dans laquelle il travaille, ses

missions, son équipe et ses partenaires, la construction du projet de territoire, le projet d'observatoire, le projet d'observatoire et les activités des agents, les données et outils informatiques en jeu dans le projet d'observatoire (acquisition, gestion, valorisation). Les entretiens avec les élus étaient ciblés sur le projet d'observatoire au sein du projet de territoire et son lien avec les politiques territoriales. L'ordre d'apparition de ces thèmes était ensuite laissé à l'initiative de l'enquêté.

Plusieurs situations ont fait l'objet d'observations que nous pouvons exprimer ici en deux grandes catégories. La première consistait en l'observation – le plus souvent participante en tant que chargée de mission débutante – du travail de l'association au jour le jour durant notre temps de présence au bureau. Le but de cette observation était de repérer les acteurs (politiques et techniques) et rôles en présence et la répartition des temps entre différentes activités (de type animation, réflexion/étude, stratégie…). En outre, la présence à l'APEM a permis d'observer l'organisation du travail, les relations entre association, financeurs et partenaires. La seconde situation d'observation s'est faite dans le cadre de plusieurs projets au sein de l'association ou à l'extérieur, principalement à l'échelle pyrénéenne et notamment dans le cadre d'une mission d'accompagnement de projets de création d'observatoires territoriaux. Ces réunions pouvaient mettre en présence à la fois des agents de développement de territoires, les partenaires institutionnels ou encore des partenaires tels que les consulaires lors de réunions de travail pour des projets de développement (Annexe 5). Ce travail a contribué à comprendre l'environnement du développement territorial pyrénéen, les relations entre partenaires, les problèmes propres au contexte pyrénéen et ceux plus généraux dans l'action publique de développement. Le croisement des données issues des entretiens, des éléments d'observation, des discussions informelles à l'association – consignées dans un carnet de terrain – avec le contexte local a pour objectif de mieux saisir les logiques à l'œuvre et qui guident les actes des professionnels. Pour plus de détails, voir la grille d'observation en Annexe 6 et la liste des réunions observées (Annexe 7).

Nous avons donc effectué des entretiens dans le cadre des cas d'études exposés ci-dessus mais également dans le cadre de projets annexes, qui apportent également, tout comme l'observation de réunions, des éléments d'analyse (Tableau 3).

Tableau 3 – Dispositif de recueil d'informations

<table>
<tr><td colspan="2">Cadre général : politique de massif pyrénéenne
18 entretiens auprès d'élus (4) et de techniciens du massif (14)
Observations de réunions : 2 commissions permanentes du comité de massif</td></tr>
<tr><td colspan="2">Cadre spécifique :</td></tr>
<tr><td>Dispositif APEM</td><td>Dispositifs territoriaux (projets d'observatoires à des échelles locales)</td></tr>
<tr><td>Documents historiques de l'APEM
Statistiques des connexions à l'extranet du SIG Pyrénées (2004 – 2008)
Travail à l'APEM, carnet de terrain
Observations de réunions :
• 2 réunions du Réseau Pyrénées
• 1 réunion de mise en place d'un observatoire économique pyrénéen avec l'EICP
• 1 réunion du Comité d'orientation stratégique APEM
• 1 réunion sur le lancement de l'étude interconsulaire
• 2 réunions du Comité de pilotage du séminaire « Les Pyrénées en Réseaux »
Autres :
• Séance de travail collectif avec l'équipe APEM (rôles et compétences)
• Entretiens SIG Pyrénées (4 entretiens)</td><td>Documents des projets de territoire (chartes, conventions...)

Entretiens :
• Agents de développement de territoires/techniciens (25 entretiens)
• Elus (3 entretiens)
• Conseil régional (1 entretien)
Accompagnement collectif des territoires : montage du projet APEM, observations de réunions (2 réunions)
Observations de réunions du projet d'observatoire sur les territoires (une réunion sur un programme de recherche avec un pays comme terrain d'étude et une réunion sur la stratégie TIC d'un pays)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Compléments :
Côté espagnol : 3 entretiens auprès d'observatoires (questionnaires)</td></tr>
</table>

Nous souhaitons à présent faire un retour sur ces méthodes employées afin d'en dégager certaines limites. En général, lorsque l'on choisit comme méthodologie l'observation dans une recherche, soit on occupe un rôle social dans la situation, soit on reste un observateur « extérieur » pour ne pas influencer la situation, au risque de se faire critiquer à la fois pour la possible perturbation engendrée (les acteurs ne parlent pas de la même manière avec ou sans chercheur) et pour la non-implication. La thèse en CIFRE nous donne, dès le départ, un double statut. Elle nous assigne un double rôle de « chargé de mission-doctorant ». On voit donc que l'observation, participante ou non, est un enjeu social du fait même de la présence du chercheur (Copans J., 1996). Le chercheur n'est pas, ne peut pas et ne veut pas être un homme invisible ! C'est pourquoi il est important en premier lieu de contextualiser

l'observation, afin de relativiser sa temporalité. Au final, le chercheur n'observe qu'une « tranche de vie ». Enfin, pour que l'enquête ne soit pas simplement « spoliation » des observés, il s'est agi d'organiser une discussion avec les « informateurs ». Nous avons pu le mettre en œuvre à plusieurs reprises, notamment par l'organisation de deux réunions de discussion autour de la thèse (Annexe 8) et ceci afin de recueillir leurs réactions, alimentant de nouveau le travail d'analyse. Le travail de communication scientifique a, enfin, permis de susciter la réaction des pairs au travail mené.

L'entretien n'est qu'un outil de recherche parmi d'autres. Plusieurs limites peuvent être associées à cette technique. La situation d'entretien, parfois et bien souvent asymétrique, comporte le risque de recueillir un discours préconstruit et stéréotypé. En être conscient conduit à se poser les bonnes questions lors de l'analyse. En conséquence, « l'usage systématique de l'entretien emporte souvent, dans certains travaux étudiés, une théorie de l'action implicite » (Bongrand P., Laborier P., 2005, p. 100). L'observation ethnographique ou participante apparaît alors comme une méthode complémentaire accessible, ce que nous avons déjà présenté.

2.3.2. Analyse des matériaux

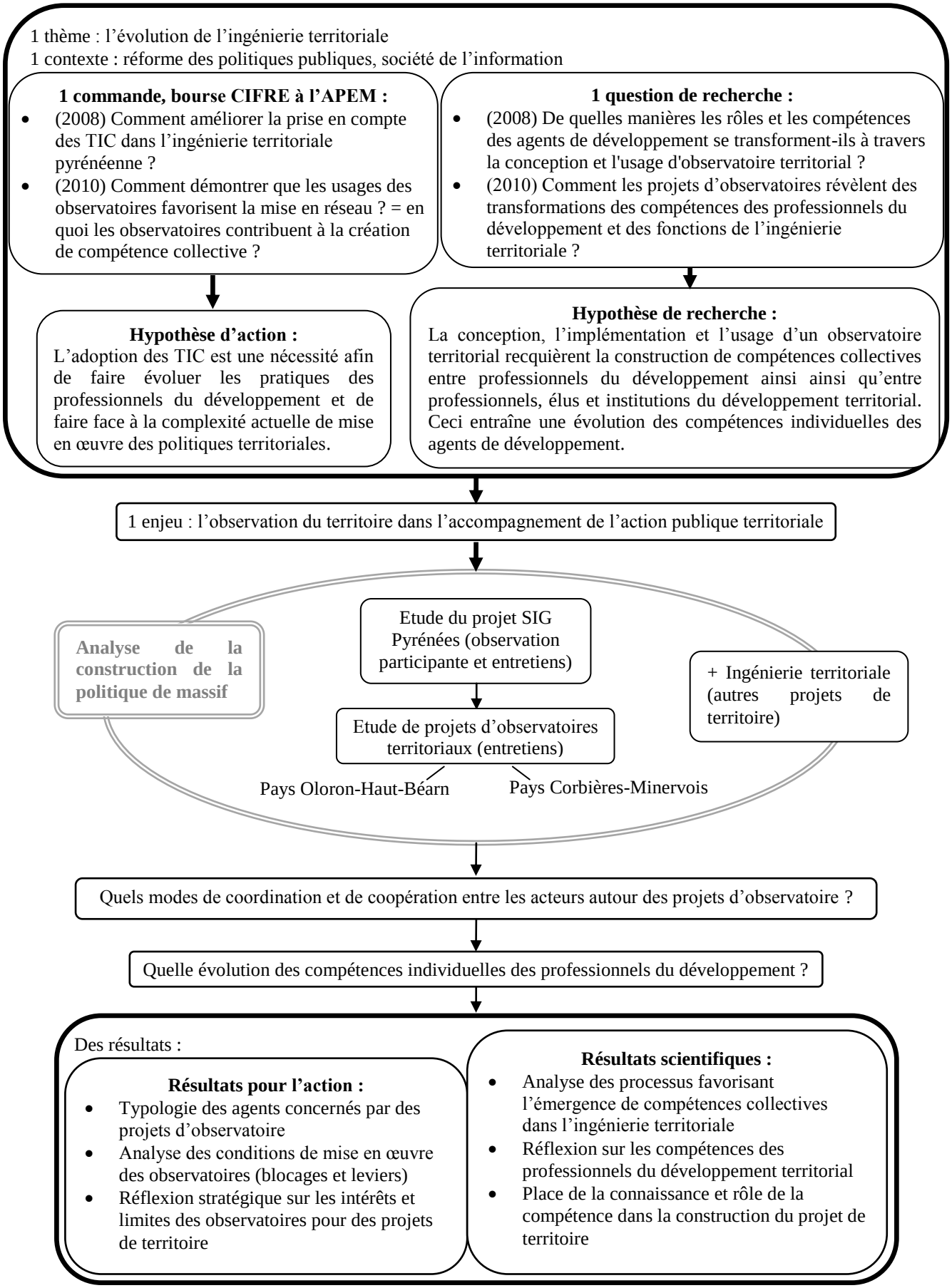
Nous nous sommes intéressée à l'itinéraire du projet d'observatoire dans le projet de territoire et aux compétences mobilisées par les professionnels du développement dans ces projets, de sorte que notre principale analyse a été d'ordre thématique. Les entretiens ont été analysés avec l'aide du logiciel Nvivo. Cet outil permet de structurer le corpus, d'agréger et de retrouver facilement les informations qu'il contient et de formaliser l'interprétation des données, autrement dit, d'accompagner le chercheur dans la phase de théorisation (De la Rupelle G., Mouricou P., 2009). Le logiciel Nvivo répond à la question de la traçabilité entre les données et les résultats (cf. Annexe 9). En effet, de nombreuses recherches et articles en sciences sociales soulignent l'intérêt des données qualitatives (riches, contextualisées…) mais également leur problème de traitement (volumineuses, pas de méthode standard). Il existe deux grandes traditions de méthodes de codage : la théorie enracinée et l'analyse de contenu. Nvivo a été construit selon la première, avec une méthode abductive, c'est-à-dire un va-et-vient permanent entre terrain et théorie. Ceci ne veut pas dire que l'on ne peut pas faire de l'induction pure ou de la déduction pure avec ce logiciel. Nous nous situons dans une analyse de contenu, la plus inductive possible. Les entretiens conduits avaient pour objectif de révéler les systèmes d'acteurs de chaque territoire et les compétences qu'ils mobilisent autour de la mise en œuvre des observatoires. Notre étude des projets d'observatoires territoriaux repose sur la grille thématique suivante :

- Genèse du territoire (avant le projet d'observatoire : facteurs déclencheurs, formes d'organisation, de décision, systèmes de relations, place de l'ingénierie territoriale, missions et activités des agents, parcours des agents)
- Emergence des projets d'observatoire sur les territoires (porté par qui ?, relayé par qui ?, registres de justifications, action et rôle des agents par rapport à ce projet, influences extérieures à la structure)
- L'observatoire pour quoi faire ? (qu'est-ce qu'un observatoire et à quoi sert-il ?, apports et rôles de l'observatoire souhaités, imaginés, quels types de données vont être/sont récoltées ? Pour faire quoi ?, réalisations, utilisations)
- Un observatoire comment ? (redéploiement de l'ingénierie pour l'observatoire, compétences nécessaires, observatoire et activités des agents et des équipes, étapes de la construction de l'observatoire, problèmes rencontrés depuis le début)
- L'observatoire avec qui ? (institutions partenaires, observatoire et autres agents des territoires, financements envisagés/obtenus)
- L'observatoire et après ?

Cette grille est également le résultat des entretiens effectués puisqu'elle a été construite au fur et à mesure de leur analyse.

Nous nous sommes également appuyée en partie sur la posture analytique définie par Demazière et Dubar (1997) à propos des entretiens de recherche. En effet, à partir des entretiens avec des personnes ressources (chef de projet pays notamment), nous avons reconstitué l'historique du projet d'observatoire au sein du projet de territoire. Nous n'avons alors retenu que la méthode disjonction/conjonction pour discriminer les différentes étapes et associations faites par les interviewés. Dans les schémas élaborés à partir des discours des interviewés, nous avons mis en évidence ces oppositions (en rouge) et ces conjonctions (en vert).

Schéma 4 – Schéma récapitulatif de la démarche de recherche



***

A partir de l'interrogation de nos commanditaires sur l'usage des TIC dans le développement territorial, nous avons axé notre problématique sur l'identification des compétences des professionnels du développement dans les processus d'accompagnement du développement territorial afin de questionner les freins et les leviers à l'adoption de ces technologies dans les projets de développement.

Nous posons la question de l'évolution des compétences, individuelles et collectives, des professionnels du développement dans le cadre de projets d'observatoires territoriaux, instruments mobilisés par l'ingénierie territoriale. A partir de l'étude de trois cas de projets d'observatoires territoriaux, faisant intervenir des échelles géographiques différentes (zone massif – pays) mais interdépendantes, nous souhaitons montrer en quoi les compétences sont des supports des processus de coopération territoriale entre différentes catégories d'acteurs impliquées dans le développement d'un territoire et plus précisément, entre professionnels du développement et élus mais aussi entre professionnels appartenant à différentes institutions.

Notre posture de recherche s'est construite progressivement tout au long de la thèse car la singularité des situations rencontrées empêchait un déroulement méthodologique tel que celui-ci peut être exposé dans la littérature. Elle s'est articulée autour d'une question professionnelle, traduite en question de recherche scientifique et de résultats se déclinant à la fois pour la recherche ainsi que pour les partenaires professionnels de la thèse (Schéma 4). L'entretien et l'observation (directe ou participante) ont été les deux moyens privilégiés pour avoir accès à des éléments d'analyse. L'analyse des compétences ne peut en effet s'aborder uniquement par entretien, étant donné qu'il s'agit d'appréhender des savoir-agir en situation, elle doit également être mise en œuvre par l'étude des pratiques sur le terrain. Nous avons fait le choix de partir de la question de recherche, du fait de l'originalité de son mode de construction. Nous allons, à présent, préciser les notions de cette question, au regard des travaux existants, afin de montrer, dans un premier temps, l'émergence de l'ingénierie territoriale comme notion scientifique renouvelant la problématique de l'accompagnement du développement territorial et, dans un second temps, l'histoire de l'observation territoriale dans le cadre de la société de la connaissance afin d'éclaircir les liens entre l'observatoire territorial et l'ingénierie territoriale.

Chapitre 2 - La construction d'une ingénierie territoriale dans les politiques d'aménagement du territoire

Pour certains géographes, l'idée d'une organisation et d'une planification du territoire est très ancienne. Depuis longtemps, les hommes tracent des routes, façonnent le territoire en fonction de leurs besoins. Pour Merlin (1988), l'aménagement du territoire n'est pas une science, malgré les tentatives de l'économie spatiale de lui donner un fondement théorique. S'inscrivant dans une vision pluridisciplinaire du territoire (urbanisme, géographie, droit…), l'aménagement est une *praxis*, un ensemble d'actions visant un même objectif concret. L'aménagement du territoire, dont les objectifs initiaux sont la solidarité territoriale et l'amélioration de la performance des territoires, est une politique publique qui vise à obtenir une meilleure répartition des hommes et des activités sur le territoire national (Baron-Yellès N., 2009). Qu'il s'agisse d'un aménagement volontaire de l'Etat ou laissé à l'initiative de territoires de projet et faisant appel aux capacités des acteurs territoriaux (élus et agents de structures contribuant au développement territorial, citoyens), l'aménagement du territoire reste le produit d'une société vis-à-vis d'elle-même. Depuis maintenant trois décennies, l'Etat délègue aux collectivités territoriales un certain nombre de compétences en matière d'aménagement du territoire allant ainsi dans le sens d'une promotion du développement territorial. Cette « fiction juridico-institutionnelle » (Mériaux O., 2005) questionne les compétences et connaissances requises pour mettre en œuvre les projets de développement territorial. Ce chapitre a pour objectif de montrer parallèlement la transformation des principes de mise en œuvre des politiques de développement territorial et l'émergence du thème de l'ingénierie territoriale. L'actuel référentiel de développement couplé aux injonctions des politiques territoriales ont fait émerger le thème de l'ingénierie territoriale.

Après être revenu sur l'émergence de l'action publique territoriale française, à partir de l'évolution des politiques et des principes de l'aménagement rural en France, nous nous concentrons sur les enjeux actuels de l'action publique. Enfin, nous explicitons comment l'ingénierie territoriale se structure à partir de cette histoire du développement territorial. La référence à cette notion est-elle signe de bureaucratisation des métiers du développement territorial (Lapostolle, 2010b) ou bien d'une reconnaissance professionnelle, revendiquée depuis maintenant presque trente ans ? Pour nous, les enjeux actuels de l'action publique territoriale font appel à une évolution des pratiques de l'ingénierie territoriale vers plus de partage de connaissances et de mise en réseau d'acteurs (politiques et techniques).

1. Mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire : vers un enjeu d'action publique territoriale

Nous souhaitons montrer ici le passage d'un Etat centralisé avec ses outils et méthodes de conduite de l'action publique à un Etat décentralisé et ses conséquences sur les formes et enjeux de l'action publique territoriale. La surreprésentation actuelle des territoires à la fois dans les discours et dans les politiques publiques n'a pas toujours existé. Dans les années 50 et 60, le territoire par excellence est celui de l'Etat centralisé. Avec la régionalisation et la décentralisation, les territoires se multiplient (Frémont A., 2008).

1.1 De 1950 à 1966 : une période faste de l'aménagement du territoire

L'acteur historique de l'aménagement du territoire est l'Etat français. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, il décide de planifier et d'organiser la reconstruction du pays. La création du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (1944) et du commissariat général du Plan de modernisation et d'équipement (1946) témoigne de cette ambition. Le référentiel dominant est celui de la planification et de l'équipement volontariste du territoire. L'Etat affirme sa politique et sa volonté d'aménager le territoire national par la publication en 1950 d'un Plan national d'aménagement du territoire et la création d'une direction à l'aménagement du territoire dans le ministère de la Reconstruction. La création de sept sociétés d'aménagement régional et la définition de secteurs pilotes d'aménagement rural entre 1955 et 1962 ont pour objectif de remédier aux déséquilibres territoriaux. Durant les Trente Glorieuses, période de forte croissance économique, de quasi-plein emploi et d'élévation du niveau de vie des Français, plusieurs politiques vont marquer le territoire hexagonal. Ce sont, par exemple, les aménagements industriels (par l'intermédiaire d'incitations fiscales et de mesures de déconcentration), les métropoles d'équilibre (huit métropoles sont créées en 1963 pour faire contrepoids à l'agglomération parisienne) ou encore l'aménagement touristique des littoraux.

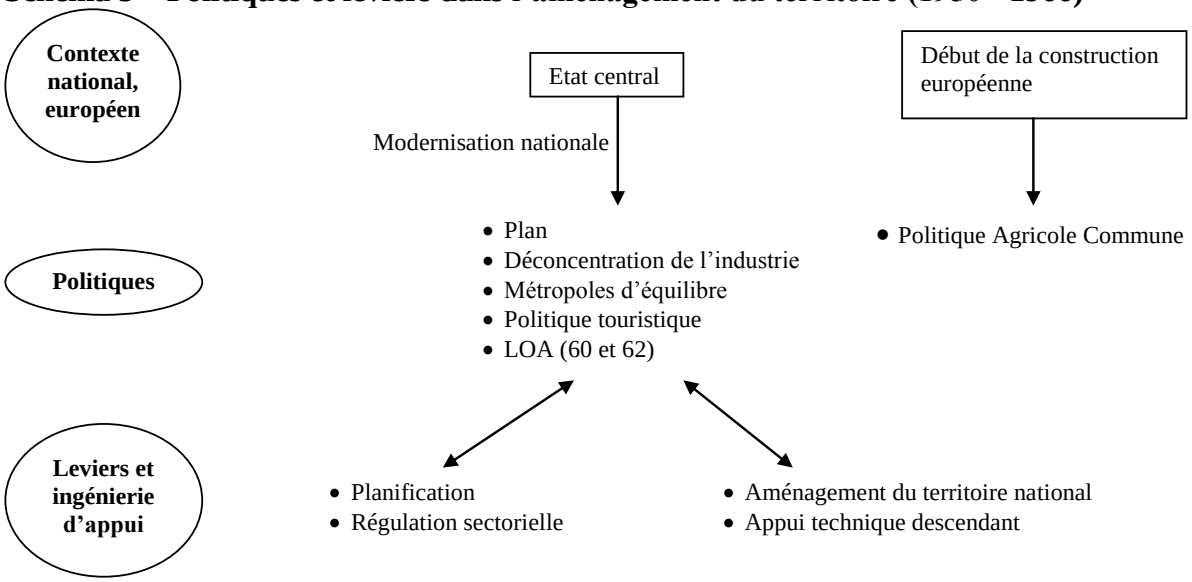
Cette étape est également caractérisée par la création d'institutions, dont l'emblématique DATAR[9] en 1963. La DATAR est un outil régalien d'ingénierie au service de l'aménagement du territoire. Sa création démontre la puissance de l'Etat central et sa capacité d'action sur le territoire national. « Il s'agit d'une structure de réflexion et d'élaboration des politiques, qui innove dans son approche du développement économique et qui entame une réorganisation de la hiérarchie urbaine, écrasée par le poids de Paris. Par ailleurs, la DATAR s'intéresse aussi

[9] Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale aujourd'hui Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale. Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) de 2006 à 2009.

aux espaces naturels et de montagne » (Guy C., 2008, p. 96). L'Etat dans les années 60 affiche donc des principes de solidarité et d'équité entre les territoires. Ceci se traduit par une forte intervention de ses administrations. Il s'agit durant cette période d'équiper le territoire par une réforme de l'administration nationale et régionale (mise en place des circonscriptions d'action régionale, des préfets de région et des commissions de développement économique régional), ainsi que par la régionalisation des plans nationaux. Enfin, cette période est marquée par le début de la construction européenne. Deux fonds seront créés successivement en 1958 et 1962 (Fonds social européen (FSE) et Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA)) afin de répondre à l'objectif de réduction de l'écart entre les différentes régions européennes.

Dans les territoires ruraux, il est difficile pour cette période de parler d'« ingénierie » tant les pratiques sont avant tout spontanées et diffuses, mis à part dans l'administration. Il s'agissait d'un développement de proximité qui « s'appuyait sur la dynamique du faire ensemble et évoluer ensemble localement pour contribuer au grand dessein national » (Janin C. et al., 2011, p. 8) et reposait dans un premier temps sur le secteur agricole (Groupements de vulgarisation agricole, Groupements de développement agricole, Jeunesse agricole catholique, CIVAM) qui s'est ensuite ouvert au développement rural par l'action des mouvement ruraux tels que les foyers ruraux et l'évolution du rôle des conseillers agricoles. Les compétences du développement rural sont donc construites par des agents issus, en premier lieu, de formations agricoles (Janin C. et al., 2011). Toujours dans cette période d'après-guerre, les Centres d'études techniques agricoles « sont une illustration des premières initiatives locales invitant une expertise exogène et des compétences extérieures à intervenir dans leurs réseaux et dans leurs actions collectives » (Janin C. et al., 2011, p. 8-9).

Schéma 5 – Politiques et leviers dans l'aménagement du territoire (1950 - 1966)



1.2 De 1967 à 1990 : les territoires émergents et l'inflexion de la conception aménagiste

Dans les années 70, après l'intervention motivée par la croissance économique, l'Etat, avec la crise économique, n'a plus les mêmes moyens. La crise du fordisme, le déclin industriel, l'apparition de nouveaux secteurs d'activité et les revendications des collectivités locales (notamment des grands élus urbains) entraînent une remise en question de la politique d'aménagement du territoire reposant sur la centralité de l'Etat. En 1972 est créé l'Etablissement public régional. Les compétences de cet établissement relèvent du domaine économique : aides directes (prime régionale à l'emploi, prime régionale à la création d'entreprise, aujourd'hui en modification) et aides au capital (les régions peuvent participer au capital des sociétés de développement régional ou de capital-risque).

La première étape de la décentralisation, par l'intermédiaire des lois Defferre (1982-1983), est de conférer aux régions et aux départements leur statut de collectivités locales. La répartition des compétences et le transfert financier se feront progressivement. La loi de 1983 laisse la possibilité de l'exercice commun de compétences entre collectivités, ce qui sera le cas pour la compétence d'aménagement du territoire, affichée par les trois échelons de collectivités et conservée par l'Etat (Guy C., 2008). Dans ce transfert de compétences, les Conseils généraux récupèrent l'équipement rural et les politiques sociales tandis que les Conseils régionaux se voient octroyer les principales prérogatives d'aménagement du territoire, intégrant le développement rural (planification régionale et formation professionnelle notamment) (Conseil national de l'évalution, 2003). Même si dans les textes la région est présentée comme le partenaire privilégié de l'Etat pour l'aménagement du territoire, après cette première étape de la décentralisation, plusieurs questions restent en débat (droit à l'expérimentation, autonomie fiscale, transferts de compétences et découpage). La région est en revanche l'unité administrative privilégiée par l'Union européenne (Baron-Yellès N., 2009).

En effet, la politique régionale européenne apparaît au milieu des années 70, notamment par la création du Fonds européen de développement régional (FEDER) en 1975. Il vise à redistribuer une partie du budget de la communauté aux régions en retard de développement. Les premières mesures globales de l'Union européenne en faveur du développement rural sont prises dans les années 80 avec les opérations intégrées de développement et les programmes intégrés méditerranéens (1985) (Conseil national de l'évaluation, 2003). Avec la réforme de 1988, la politique régionale européenne représente le second poste du budget de l'Union. L'Union européenne tente donc de réduire les trop grandes disparités territoriales par une politique à mi-chemin entre celle du zonage et celle du projet car elle requiert un zonage en

territoires éligibles comme moyen de distribution des crédits tout en évaluant la qualité des projets pour l'éligibilité (Alvergne C., Taulelle F., 2002). Les procédures et méthodes mises en place pour soutenir cette politique sont de plusieurs ordres.

- Le premier type de politique est une politique de zonage. Dans un contexte de réduction des moyens, l'Etat cible ses aides sur des territoires jugés plus en difficultés. Pensant que l'industrie génère des effets d'entraînement, son intervention va être plus incitative, en prenant appui sur le tracé de zonages. Ces dispositifs sont décrits comme des dispositifs « pompiers ». En 1967 sont mis en place les commissaires à la rénovation rurale. Ils ont pour objectif de rechercher et de proposer des mesures spécifiques devant permettre l'adaptation des territoires aux évolutions de l'économie ainsi que faciliter la promotion sociale et économique dans son ensemble. Sous l'autorité du préfet de région concerné et directement rattachés à la DATAR, ils agissent en coordination avec les services extérieurs de l'Etat, les élus locaux et les acteurs économiques et sociaux des territoires (Houée P., 1996). Le FIDAR, Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural, créé en 1979, oblige l'Etat à se concentrer sur des objectifs précis tels que la diversification d'activités dans des territoires ruraux en difficulté, de montagne notamment (Houée P., 1996). La politique de la Montagne, que nous détaillerons au chapitre 4, est un autre exemple de ce type de politique.
- Le second type de politique regroupe des procédures d'appui au développement local et territorial. La procédure des Parcs Naturel Régionaux date de 1967. Elle fait suite à un triple besoin : dépasser les découpages administratifs hérités de la conception traditionnelle de l'aménagement du territoire français, valoriser les ressources locales et entamer des démarches de concertations et de négociations avec les acteurs locaux pour éviter les conflits. Les premières initiatives de développement local, soutenues par l'Etat, émergent, comme les Plans d'aménagement ruraux (PAR, 1970). Par cette procédure, l'Etat vient donner une première dimension territoriale au développement local, malgré ses difficultés d'applications. En 1975, la DATAR crée la procédure des contrats de pays. Ces deux procédures ont pour points communs de prendre compte le territoire rural et d'organiser la concertation des acteurs locaux sur un territoire pertinent pour élaborer un projet transversal de développement. Notons qu'avant l'institutionnalisation des pays, ce sont 12 territoires pionniers qui, entre 1965 et 1972, voient le jour et s'organisent sous le « label » pays. Ces territoires répondent, au départ, à une procédure centralisée, confiée en 1977 aux établissements publics régionaux, ce qui instaure une relation privilégiée entre région et pays, alors même qu'aucun de ces échelons ne possède de légitimité politique (Guy C., 2008). Les PAR,

contrats de pays (1975) et chartes intercommunales[10] (1983) font émerger progressivement « les métiers du territoire », chargés d'animer des procédures issues de contrats avec l'Etat. Les services de l'Etat jouent à cette période un rôle d'appui souvent très important, qui sera ensuite relayé par des agents de pays localisés sur les territoires de projets (Janin C. et al., 2011). Il s'agit d'agents de développement porteurs de la « renaissance rurale » selon Kayser (1990).

Les initiatives de développement local et d'aménagement concerté voient donc le jour durant cette période, même si elles restent ponctuelles. L'amorce du processus de décentralisation, par le transfert de compétences depuis l'Etat jusqu'aux collectivités locales, obligeant les élus locaux à faire des choix stratégiques pour le développement de leur territoire, entraîne un développement important des métiers de l'ingénierie territoriale, que nous développerons à la fin de ce chapitre. La tutelle administrative de l'Etat sur les collectivités étant supprimée, de nouveaux postes d'agents seront créés dans les collectivités (Janin C. et al., 2011). L'Etat reconnaîtra la Fonction publique territoriale en 1984. Les missions des services de l'Etat évoluent quant à elles vers des fonctions de contrôle, d'encadrement, d'évaluation ou de programmation (Baron-Yellès N., 2009).

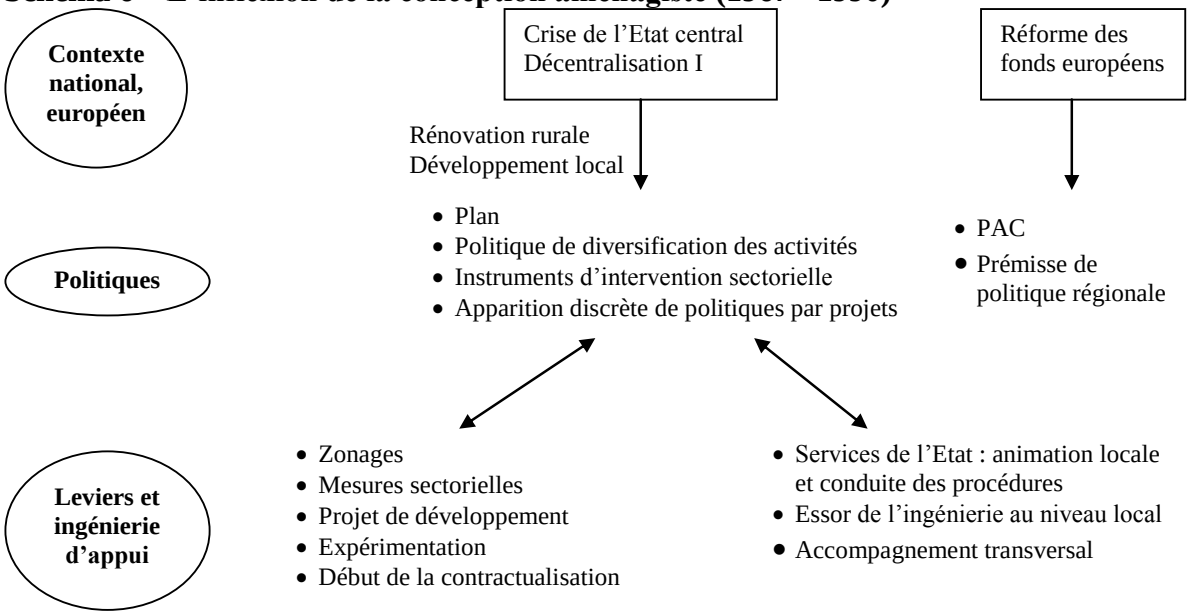
Le référentiel dominant durant cette seconde période (1967-1990) est celui du développement local, à savoir un appui aux initiatives locales, tout en maintenant une logique de correction de déséquilibre mais de façon ciblée. Le « développement » est une notion floue et fait débat de par sa définition et idéologie qui l'entoure[11]. Le développement local est apparu en France et en Europe dans les années 60 comme mouvement contestataire. Son origine se situe auprès de populations ayant réagi face à des dynamiques globales, bien souvent perçues comme incontrôlables, et souhaitant continuer à vivre sur leur territoire, le plus souvent rural. Leurs résistances et leur ancrage ont permis de revitaliser de nombreuses zones rurales alors en déclin. En effet, la mondialisation a rendu chaque individu et institution de plus en plus dépendant de flux qu'il ne contrôle pas (Pecqueur B., 1989) et a favorisé la combinaison de relations institutionnelles et informelles, propre au développement local. Selon Pecqueur (1989), on assiste à une « reterritorialisation des stratégies d'acteurs » qui mise sur les potentialités, les ressources, les compétences et les entreprises locales. « C'est donc la nature de ces liens (entre acteurs) […] qui permet [alors] de reconnaître le caractère local du développement » (Pecqueur B., 1989, p. 49). Le développement local met en avant le

[10] Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement sont mises en place par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 relative au transfert de compétences, offrant ainsi aux communes qui le désirent la possibilité d'organiser leur développement intercommunal.

[11] Nous ne pouvons retracer ici l'ensemble des débats qui ont trait à cette notion mais cette question a notamment été approfondie par l'organisation d'un séminaire de recherche au Laboratoire Dynamiques Rurales en 2011, intitulé « Les implicites du développement ».

rôle décisif joué par les décisions des acteurs locaux et leur capacité à contrôler et à s'approprier les connaissances d'origine externe au système (Crozet Y., 1996). Pour compléter cette approche, d'autres fondements peuvent être énoncés : une mobilisation sociale forte, la présence d'un leader charismatique, l'autonomie locale du projet et enfin une ouverture à l'échelle internationale (concepts et pratiques) (Gontcharoff G., Pecqueur B., 2010). Par conséquent, le développement local découle d'une nouvelle articulation entre local et global et s'intéresse à l'ensemble des secteurs d'un territoire, l'enjeu étant la mise en relation de ces secteurs afin de construire un projet de territoire. Finalement, le postulat est celui de la proximité territoriale, « productrice d'un développement spécifique, d'un esprit des lieux » (Guy C., 2008, p. 127). On assiste alors à l'émergence d'une animation collective, le plus souvent prise en charge par les collectivités locales, facteur déterminant de la durabilité et de l'efficacité du processus de développement local[12].

Schéma 6 – L'inflexion de la conception aménagiste (1967 - 1990)



1.3 De 1991 à 2003 : le territoire comme fil directeur de l'aménagement

Cette période voit de nouveaux objectifs pour l'aménagement du territoire français, le développement territorial étant le plus emblématique.

[12] Pour plus de détails sur l'émergence du développement local, voir Barthe L., 1998, « Processus de différenciation des espaces ruraux et politiques de développement rural », Thèse de l'Université de Toulouse le Mirail, 432 p.

1.3.1. Le référentiel du développement territorial

Durant cette troisième phase des politiques d'aménagement du territoire, nous assistons à un glissement sémantique et conceptuel du développement local vers le développement territorial, marquant certes l'essor des politiques d'appui au développement des territoires mais, surtout, une rupture. Cette rupture s'opère entre une période militante où domine le fonctionnement en réseau dans un mouvement d'effervescence non feinte et une période où le développement des territoires s'institutionnalise comme nous le détaillerons par la suite. Plus que les aspects économiques, sociaux et politiques, c'est le territoire de proximité qui devient donc le point de rencontre entre les formes de marché et les formes de régulation sociale (Abdelmaki L., Courlet C., 1996). Depuis 1982, en France, la décentralisation a permis un transfert de compétences aux régions et collectivités proches du territoire. Les réformes ont introduit de nouvelles formes de concertation et de négociation entre l'Etat et les collectivités territoriales qui font émerger des acteurs institutionnels intermédiaires. Le territoire de proximité est le moteur de ce type de développement qui se positionne dans l'articulation entre le global et le local. Le développement territorial « ne peut fonctionner sans intervention extérieure, mais il ne peut démarrer sans volonté et initiative locale » selon Kayser (1990). Il faut alors inciter, tant au niveau de sa volonté que de sa capacité, la population locale à agir comme acteur principal dans son processus de développement, et ceci nécessite un certain nombre de compétences. Soulignons que le développement territorial implique un triple changement de référentiel (Barthe L., 2006) : un changement de référentiel conceptuel par le passage d'une vision sectorielle à une approche transversale, un changement de référentiel d'intervention publique par le passage d'une démarche de donneur d'ordre unique à une démarche de partenariat et enfin un changement de référentiel d'action à travers la construction d'une démarche collective nécessitant de nouvelles compétences.

Au début des années 90 est lancé un vaste débat national afin de relancer les politiques territoriales de l'État national. Ce grand débat aboutira au vote d'une loi (cf. ci-dessous) consacrant le référentiel du développement territorial. « L'exposé des motifs souligne la nécessité d'un nouvel élan des actions de l'Etat et des collectivités territoriales pour réduire les inégalités du développement, renforcer la solidarité nationale. » (Manzagol C., 1995, p. 355).

1.3.2. L'institutionnalisation de nouveaux territoires : intercommunalités et territoires de projet

Cette période est marquée par l'essor des politiques de gestion concertée du développement territorial. Plusieurs lois institutionnalisent de véritables territoires de projet.

Tout d'abord, la loi Joxe-Marchand du 6 février 1992 a pour objectif, face à la fragmentation communale, de favoriser les intercommunalités de projet et non de gestion (tels

que SIVU[13], SIVOM[14]). Cette loi organise le transfert des compétences de développement économique et d'aménagement de la commune aux intercommunalités et leur accorde l'autorisation de prélever l'impôt. Emerge un nouveau rôle pour les acteurs et territoires intercommunaux : participer au développement des territoires. De plus, cette loi reconnaît aux citoyens un droit à l'information et à la participation aux décisions politiques locales. La coopération entre collectivités locales est ainsi consacrée et sera approfondie par la loi du 12 juillet 1999 (loi Chevènement relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale). Cette loi définit trois cadres possibles pour la coopération intercommunale : communautés urbaines (+ de 500 000 habitants), communautés d'agglomérations (entre 50 000 et 500 000 habitants) et communautés de communes (- de 50 000 habitants).

Ensuite, la LOADT (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire), ou loi Pasqua du 4 février 1995, met en place le Schéma national d'aménagement du territoire (SNADT), outil prospectif, et les pays, même si leur création est antérieure (cf. ci-dessus). Le pays constitue une innovation dans la culture de l'aménagement du territoire, puisque celui-ci peut déborder les découpages administratifs traditionnels et associer les petites villes et leurs zones d'influence géographique. Cette politique est en rupture vis-à-vis de la politique centralisée et sectorielle d'aménagement du territoire, puisque la mobilisation des acteurs se fait autour d'un « projet de territoire », cohérent sur les plans géographique, culturel, économique et social. Les pays doivent se constituer par l'intermédiaire de projets portés par les acteurs locaux. La charte de pays exprime les objectifs de développement du territoire et met en œuvre un contrat listant les différents projets et actions répondant aux enjeux de la charte. La logique d'action sous-jacente est celle du territoire support d'action collective, non déterminé à l'avance.

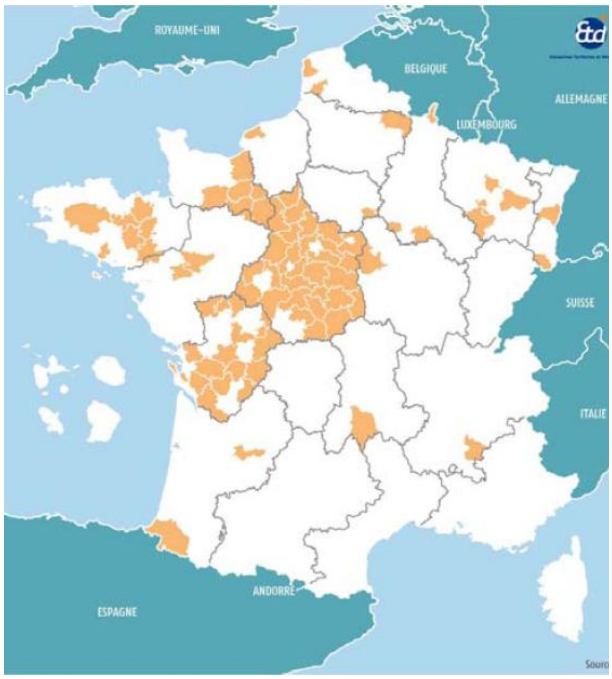
Suite au changement de majorité de 1997, une nouvelle loi est adoptée le 25 juin 1999, la LOADDT (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet). Elle introduit, dans son intitulé mais également dans le contenu, la notion de développement durable. Elle remplace le SNADT par neuf schémas de services collectifs et précise la définition des territoires de projets (agglomérations et pays) en renforçant leur dimension participative (conseils de développement). La LOADDT propose une nouvelle organisation pour mettre en place les conditions d'un développement durable des territoires. Elle recherche des complémentarités entre les différents espaces en insistant sur les notions de démarche participative et de développement durable. Avec du recul, il apparaît que la logique politique a primé sur la constitution de la majorité des pays (Douillet A.-C., 2005). Cette politique a permis l'émergence d'entités spatiales (cf. cartes ci-dessous). Mais la carte ne suffit pas pour révéler ce qui se joue sur ces territoires en termes de dynamiques de

[13] Syndicat intercommunal à vocation unique.
[14] Syndicat intercommunal à vocations multiples.

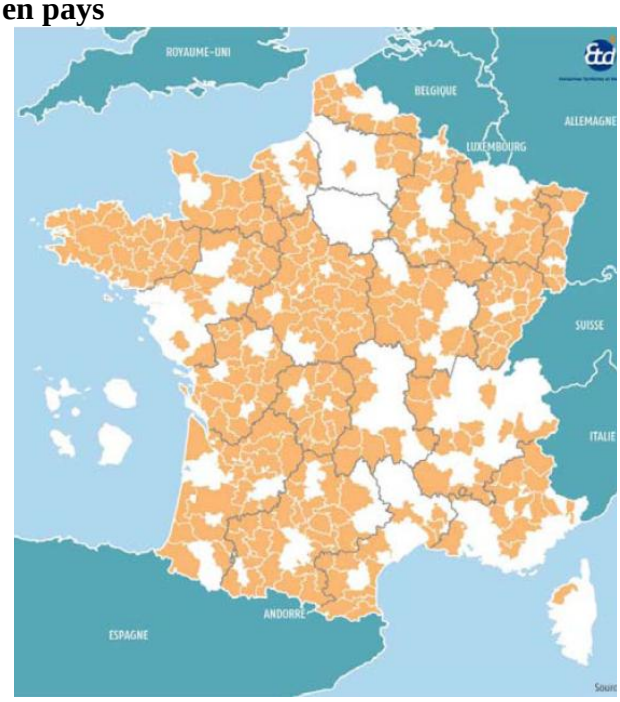
développement territorial. La mise en place de scènes de concertation et de débat ne signifie pas pour autant la fin des logiques de filières ou sectorielles (Douillet A.-C., 2005).

Enfin, la Loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 renforce, de son côté, la cohérence des politiques urbaines et dote les agglomérations d'instruments de mise en cohérence des politiques sectorielles (les Schémas de cohérence territoriale ou SCOT) ; c'est le retour de la planification spatiale. Cette planification est alors organisée en lien avec les territoires de projet.

Carte 5 – Evolution de la couverture nationale en pays

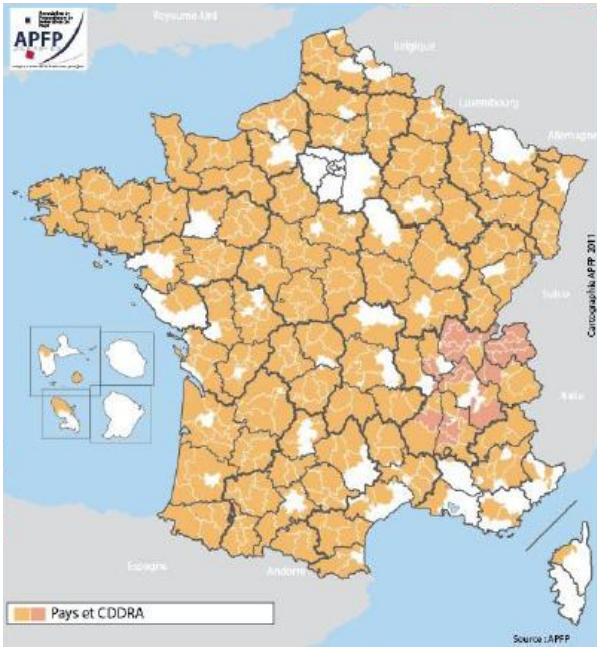


Au 1er janvier 2000, 83 pays



Au 1er janvier 2004, 298 pays

Au 1er janvier 2008, 371 pays



Au 1er janvier 2011, 370 pays

Sources : APFP, ETD

Cette approche cartographique montre la mise en place progressive des pays (qui en 2011 couvrent la majorité du territoire national), élément appuyant la thèse de l'institutionnalisation du développement territorial.

Les territoires de projet – début 2007, environ 96% des 36 679 communes françaises étaient engagées dans au moins une démarche de projet et 60% dans deux ou plus (*Source : ETD*) – sont les lieux où doivent s'élaborer des projets susceptibles de valoriser ou de préserver les ressources locales, mais aussi de résoudre les conflits d'usage. La mise en place des pays, issue d'une volonté de plus de coopération entre collectivités, se traduit au final par des logiques institutionnelles fortes. Une fois la charte adoptée, la difficulté est, pour la majorité, de pérenniser et de mettre en œuvre le projet de territoire. Pour Dubois (2009), l'ambition des pays était grande mais, elle n'a pas été atteinte, même si les pays ont fait avancer la couverture par l'ingénierie dans les territoires ruraux. De plus, le pouvoir de décision est ailleurs et « repose sur la mobilisation traditionnelle des élites politiques » (Dubois J., 2009, p. 122). Ce n'est donc pas la couverture quasi-complète du territoire national par des procédures de développement qui permet au final de mesurer les processus de développement territorial. L'institutionnalisation d'un certain nombre de démarches durant cette période marque ainsi le passage de la question locale à la question territoriale (Esposito-Fava A., 2010).

1.3.3. Le poids de l'échelon européen

Le cadre européen pour l'action régionale a été défini par l'intermédiaire du Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) en 1999. Les trois priorités du SDEC sont les suivantes (Salez P., 2008) :

- Un développement territorial polycentrique et un renforcement des partenariats villes-campagnes,
- Un droit d'accès pour tous aux infrastructures et au savoir,
- Une bonne gestion des patrimoines (naturel et culturel).

En 1991, l'Europe met en place son propre dispositif d'appui au développement rural local, le Programme d'intérêt communautaire LEADER, initiative expérimentale d'un nouveau modèle endogène de développement pour les zones rurales (Barthe L., 1998). Nous en sommes à la quatrième génération de ce dispositif, à l'époque novateur car consacrant l'idée d'un programme intégré de développement local avec des crédits spécifiquement dirigés vers l'animation. Les projets soutenus doivent être conçus et gérés par des acteurs locaux et concerner des actions novatrices et transférables. Les programmes européens en faveur des zones rurales en difficulté apportent donc des moyens financiers et jouent un rôle

important dans la structuration des relations entre les différents protagonistes du développement rural (services déconcentrés de l'Etat et de la région mais aussi entreprises et milieu associatif). Ils font évoluer les normes de l'intervention publique vers le partenariat et la logique de projet (Conseil national de l'évaluation, 2003). L'introduction à la PAC en 1999 d'un deuxième pilier, dédié au développement rural, confirme l'intérêt de l'Europe dans les problématiques de développement des territoires. La politique régionale pèse de plus en plus avec trois grands types d'actions : des zonages d'intervention, les Programmes d'intérêt communautaire (INTERREG, EQUAL, LEADER et URBAN) et les actions innovantes. Cette politique octroie des subventions aux régions en retard de développement, aux régions en reconversion affectées par le déclin industriel, aux zones rurales ou de pêche en déclin, ou encore aux quartiers urbains en difficulté. Alvergne et Taulelle (2002) se posent la question de l'efficacité de la politique régionale européenne, malgré la nouvelle donne en ce qui concerne le jeu des institutions de l'aménagement du territoire. Selon eux, la place des crédits européens dans les projets de développement est à la hausse et l'efficacité des PIC est indéniable, même si la réussite reste inégale.

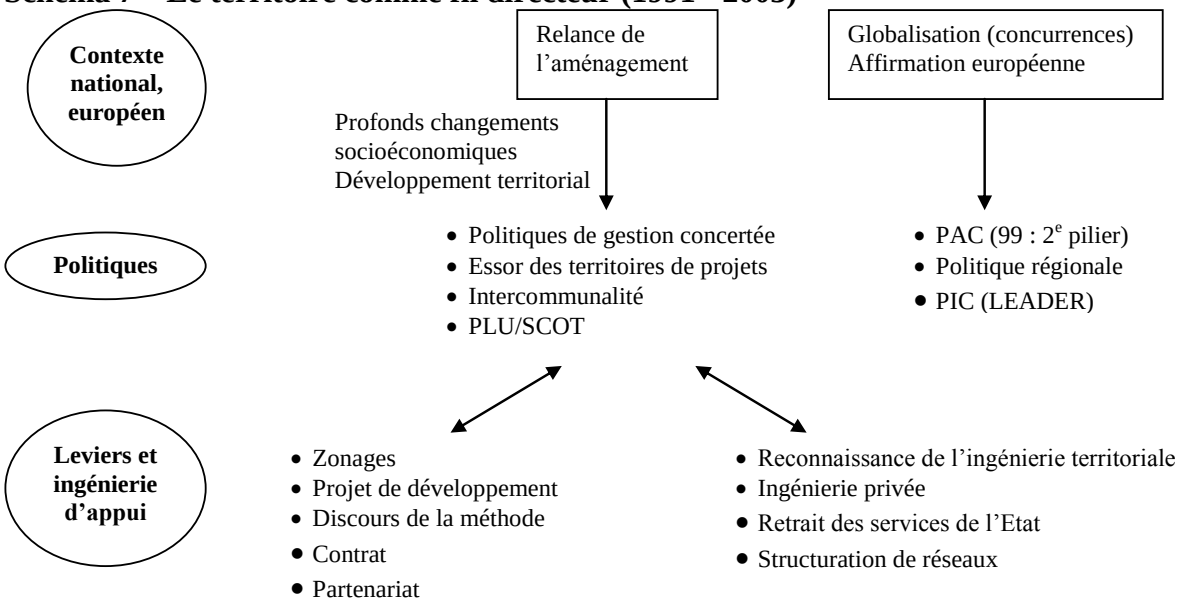
1.3.4. Méthodes et figures de l'ingénierie durant la phase d'institutionnalisation

La consécration de nouveaux référentiels de développement entraîne une évolution des méthodes et des figures de l'ingénierie. On assiste, tout d'abord, à une rémanence des dispositifs en termes de zonages. La baisse de la croissance nécessite d'allouer des crédits en priorité aux zones touchées par la crise (Baron-Yellès N., 2009). C'est ensuite la figure du projet de développement, à l'échelle de bassin de vie et, associé, le discours de la méthode qui se développent fortement à partir des années 90. Toute une batterie de méthodes de conduite de l'action publique territoriale accompagne alors le projet de territoire – référent méthodologique de cette période – depuis le diagnostic, en passant par la charte, l'évaluation, jusqu'à un retour des exercices de prospective. Les différentes politiques présentées ci-dessus privilégient la contractualisation[15] entre l'Etat et les collectivités comme moyen de l'action publique, bien que cette pratique fût déjà présente dans les espaces ruraux durant la période précédente (Conseil national de l'évaluation, 2003). La coopération intercommunale et la participation locale sont mises à l'œuvre par les intercommunalités qui assument ainsi leur rôle dans l'animation économique et sociale. « La participation des populations est recherchée, pour améliorer la démocratie locale mais aussi dans le but d'accroître l'efficacité économique, dans des circonstances où le capital humain et les facteurs immatériels sont

[15] « Le contrat constitue une représentation idéalisée de l'action publique qui valorise l'accord, vise à estomper les divergences d'intérêt et les conflits entre groupes ou institutions. D'un point de vue fonctionnel, le contrat constitue un moyen de favoriser l'adaptation des objectifs des politiques aux territoires et de faciliter le contrôle des engagements réciproques des parties » (Conseil national de l'évaluation, 2003, p. 63).

considérés comme des avantages concurrentiels déterminants » (Conseil national de l'évaluation, 2003, p. 65). Enfin, les orientations de la politique régionale européenne imposent aux institutions, ainsi qu'à leurs agents, de se familiariser avec de nouvelles règles de fonctionnement : organiser la réponse à l'éligibilité d'un territoire, entrer dans la logique du partenariat qui modifie le jeu des acteurs et mettre en œuvre l'évaluation et le suivi des actions découlant des politiques, deux étapes obligatoires. En termes d'ingénierie, cette période allant de 1990 à 2004 marque une reconnaissance de l'ingénierie territoriale (collectivités locales, territoires de projet) et voit émerger une ingénierie privée, à savoir l'ingénierie issue du secteur privé (consultants, entreprises…), mais également un début de retrait de l'ingénierie des services de l'Etat. Ces changements traduisent une mutation de l'action publique où l'espace n'est plus considéré comme un simple support de politiques sectorielles ou de zonages mais où les territoires peuvent se revendiquer en tant que lieux d'identité propre et à ce titre vecteurs de développement.

Schéma 7 – Le territoire comme fil directeur (1991 - 2003)



1.4 De 2004 à aujourd'hui : nouveaux paradigmes de l'aménagement du territoire

Les années 2000 confortent la décentralisation et voient émerger de nouvelles injonctions : développement durable, cohésion et compétitivité, société de l'information et élargissement de l'Europe.

1.4.1. Un nouveau référentiel de développement

a. Le développement durable

Après être passé du développement local au développement territorial, le développement durable apparaît comme le référentiel dominant des années 2000, bien que ces trois référentiels coexistent à l'heure actuelle. Le concept de développement durable, qui vise à répondre aux besoins du présent sans handicaper la capacité des générations futures à satisfaire les leurs, suit trois logiques : une stratégie de prévention, une stratégie d'adaptation et une stratégie de croissance soutenable (Jean Y., 2008). Ce concept fédérateur désigne un développement « intelligent » et pensé à long terme, afin de ne pas reproduire les dysfonctionnements engendrés par les modes de développement précédents (notamment d'un point de vue environnemental). Ceci implique donc « d'appréhender les impacts que nos sociétés humaines impriment sur les territoires, par des approches temporelles, multiscalaires et concertées intégrant les sphères économique, sociale et environnementale (Joerin F. et al., 2001) » (De Sède Marceau M.-H., 2002, p. 31-32). Cependant il n'existe pas de modèle unique de développement (Barthe L., 1998). La prise de conscience des enjeux du développement durable impose une nouvelle forme de connaître, penser et être dans le monde impliquant tous les acteurs de la société civile et des sphères économique, politique, associative… Sont donc concernés des acteurs institutionnels et individuels divers aux objectifs contradictoires voire conflictuels, agissant à des échelles différentes. C'est par le Grenelle de l'environnement, démarche de consultation puis de législation, que l'Etat a initié, à partir de 2007, une politique afin de définir des actions pour assurer un développement durable en France.

b. La compétitivité

La politique en faveur de l'aménagement du territoire est largement influencée dans la période actuelle par le référentiel de compétitivité des territoires « entendue comme la valorisation des territoires les plus dynamiques du point de vue de l'innovation » (Barthe L. et al., 2009, p. 5) et introduit lors de la Stratégie de Lisbonne-Göteborg. Ce référentiel fait suite à cinquante ans d'action de l'aménagement du territoire où l'objectif de solidarité prévalait. Ce principe de compétitivité se traduit par la mise en concurrence des territoires. Cette dernière est orchestrée par des appels à projet qui s'expriment notamment à travers deux procédures mises en place par l'Etat : pôle de compétitivité et pôle d'excellence rurale. Ces deux procédures témoignent d'une nouvelle approche de la politique d'aménagement où les territoires sont appelés à mettre en avant leurs potentiels de ressources pour bénéficier de la politique de l'Etat. La labellisation de « pôles » revient à concentrer les investissements sur des secteurs supposés structurants. Les pôles de compétitivité lancés par l'Etat en 2005 et

renouvelés en 2009 sont « censés révéler ou appuyer les territoires les plus innovants et les plus dynamiques essentiellement autour des grandes agglomérations » tandis que dans les pôles d'excellence rurale (2005) « la logique de la compétitivité prend la forme de l'excellence » (Barthe L. et al., 2009, p. 5). L'objectif des pôles de compétitivité est de renforcer la compétitivité de l'économie française et de développer la croissance et l'emploi. Depuis 2007, ce sont 71 pôles qui ont été labellisés (incluant les créations, fusions et disparitions)[16]. L'ambition du premier appel à projet Pôles d'excellence rurale (PER) était d'appuyer le développement des territoires ruraux notamment par la structuration des économies productives et/ou résidentielles. Cette politique est la traduction opérationnelle du précepte posé par Beauchard : « La compétitivité et l'efficacité dans l'organisation des territoires sont des facteurs déterminants de gain de productivité dans les politiques de développement économique et d'aménagement du territoire » (cité par Barthe L. et al., 2009, p. 5). La capacité des territoires à s'organiser détermine leur capacité à rentrer dans la compétition (Guigou J.-L., 2008), consacrant ainsi le rôle de l'ingénierie territoriale. Les 379 PER labellisés en 2006 témoignent de l'engouement des territoires pour cet appel à projet. Finalement, les PER traduisent, d'une part, une nouvelle forme d'intervention de l'Etat en faveur des territoires ruraux, qui s'appuie sur une procédure de courte durée et avec des moyens ciblés et, d'autre part, une nouvelle approche de la ruralité, en termes d'excellence. Deux limites ont été pointées par Barthe et al. (2009) concernant ce dispositif : tout d'abord un sous-dimensionnement financier et ensuite, un outil engendrant un déséquilibre dans le système d'acteurs porteurs du développement territorial, puisque « la gouvernance [que le dispositif] a suscitée lors de la phase de candidature entre dans une phase de somnolence avec la phase d'application » (Barthe L. et al., 2009, p. 125). Malgré ces limites, la DATAR a choisi de lancer un deuxième appel à projet en 2010 et de labelliser 115 pôles en juillet 2010 et 150 nouveaux PER en avril 2011.

Rentrer dans le référentiel de la compétitivité, c'est donc accepter la compétition des territoires tout en donnant à chaque territoire la possibilité d'optimiser ses ressources (Duport J.-P., 2008). La compétitivité s'inscrit également dans des configurations locales, par l'action des comités d'expansion, chambres consulaires ou clubs d'entreprises qui mettent en place des coopérations multiformes concrétisant ces démarches initiées sur le plan national et européen (Demazière C., 2008). Mais la compétitivité ne favorise pas toujours les coopérations. Il a notamment été démontré que les pôles de compétitivité font fi de la solidarité et de la cohésion territoriale (Guigou J.-L., 2008b). Pour Morel et Taulelle (2006), placer ce principe au premier rang des politiques a pour conséquence de faire disparaître une stratégie globale d'aménagement du territoire et risque, au final, de creuser encore plus les inégalités territoriales. La restructuration d'institutions telles que le Commissariat au Plan qui

[16] http://competitivite.gouv.fr/politique-des-poles-471.html, consulté le 5 février 2011

devient le Centre d'analyse stratégique ou encore la DATAR qui intègre la compétitivité dans son acronyme DIACT de 2006 à 2009, témoigne également de la prégnance de ce référentiel.

c. Le défi de la société de la connaissance

La structuration du discours sur le thème de la société de l'information s'est faite au niveau européen à partir de 1980, officialisée dans le « Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi »[17] en 1993. Le discours européen, après avoir été orienté vers une politique misant sur l'infrastructure électronique, développe la prise en compte des usages au fil des rapports de la Commission. La volonté d'action consacre le rapprochement de l'Union européenne vers l'échelon régional. En France, après une action en faveur du développement de la société de l'information (symbolisée par le Programme d'action gouvernementale pour la société de l'information (PAGSI) mis en place en 1997), on travaille à la réduction de la « fracture numérique ». Aujourd'hui, on assiste à la promotion des services et usages rendus possibles grâce aux TIC. En revanche, l'objectif d'intégration des TIC dans l'ensemble des politiques publiques pour garantir l'attractivité des territoires n'est pas encore atteint (Le Goff R., 2011).

Le concept de « société de l'information » est abordé selon différents positionnements de recherche. Selon Vidal (2002), il peut faire référence soit au projet de société sous-tendu par l'imaginaire de la « société de l'information », soit au développement des télécommunications, soit, enfin, être l'expression d'un projet politique. La société de l'information repose sur les principes de convergence technologique et de connectivité à l'échelle mondiale (voir pour cela les débats du Sommet mondial sur la société de l'information[18]). Cette société se base sur l'émergence et la multiplication des TIC. Dans une perspective déterministe, la mutation apparaît comme considérable et le défi informationnel élevé. Il est indéniable que la société dans laquelle nous nous trouvons doit prendre en compte les TIC puisque la connaissance, de manière générale, a progressé, pour tout un chacun étant en capacité d'utilisation de ces technologies. Même si nous ne nous inscrivons pas dans ce courant de pensée, relevant d'une conception technocentrique de la société, les changements à l'œuvre sur les territoires sont à analyser au regard de l'usage de ces technologies. Les questions essentielles sont : qui crée et détient l'information et la connaissance territoriale ? Face à une économie de la connaissance en émergence, en quoi consiste la société de la connaissance ?

Ainsi, deux logiques s'affrontent, que l'on peut résumer à grands traits. D'un côté, la société de l'information renvoie à un nouveau paradigme de développement, qui confère à la technologie un rôle de moteur du développement économique ; de l'autre, la nouvelle étape

---

[17] Delors J., « Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi », Commission européenne, décembre 1993.

[18] Source : http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-fr.html, consulté le 10 mars 2011.

du développement de nos sociétés est caractérisée par la prédominance de l'information, de la communication et de la connaissance dans l'ensemble des activités humaines. « La technologie est le support qui a déclenché l'accélération de ce processus, mais ce n'est pas un facteur neutre et la route n'est pas tracée d'avance puisque le développement technologique lui-même est guidé en fonction de jeux d'intérêts. […] L'information est déterminée en fonction de la société, et non pas l'inverse » (Burch S., 2006)[19]. La référence à Castells (1998) permet de faire la différence entre la « société de l'information », qui met l'accent sur le travail technique de traitement et de communication des informations et la « société de la connaissance » qui s'intéresse, pour sa part, au fait que les agents économiques doivent posséder des connaissances pour exercer leurs métiers avec plus de facilité. L'observation des territoires s'effectue dans cette « société de la connaissance » et pose des questions aux instruments et concepts de l'action publique territoriale. Quels sont les lieux d'élaboration des connaissances territoriales ? Quelles compétences permettent d'élaborer et de partager ces connaissances ? L'intensité et l'accélération de l'innovation, l'augmentation de la part de capital intangible par rapport au capital tangible et le développement des hautes technologies sont les facteurs-clés de l'émergence de sociétés centrées sur des activités intensives en connaissance (David P.-A., Foray D., 2002).

1.4.2. De nouveaux cadres de l'action publique

a. Décentralisation acte II

L'acte II de la décentralisation, à partir de 2003, apporte deux changements majeurs : l'inscription dans la Constitution que la République est décentralisée et le principe d'expérimentation pour que les collectivités locales puissent déroger aux dispositifs législatifs et réglementaires en vigueur pour élaborer de nouveaux modes d'action. L'expérimentation doit contribuer à développer des innovations, initiées dans un premier temps à petite échelle. En complément de la révision de la Constitution, des lois relatives à l'autonomie financière et aux libertés et responsabilités locales sont adoptées. Enfin, un certain nombre de compétences sont transférées par l'Etat aux collectivités locales. Elles concernent l'urbanisme et le logement (logement social au département par exemple), la formation professionnelle (la région devra désormais définir et mettre en œuvre la politique d'apprentissage et de formation professionnelle des adultes en recherche d'emploi), le développement économique (renforcement du rôle de coordination de la région), l'action sociale (les départements se voient attribuer un rôle de « chef de file » en matière d'action sociale), la santé et les transports (entre autres, certaines parties des routes nationales sont transférées aux

[19] Article en ligne http://vecam.org/article516.html, consulté le 13 février 2011.

départements). Ce deuxième acte de la décentralisation confère un rôle accru aux collectivités locales.

b. Réforme territoriale, essor de l'intercommunalité

Le contexte de la réforme territoriale est double : d'une part celui de la réforme générale des politiques publiques (RGPP), lancée en 2007 par l'Etat et visant à rationaliser l'organisation administrative française, d'autre part, le rapport « Balladur »[20] remis en 2009 et portant sur la simplification du « mille-feuille territorial », frein à l'efficacité de la gestion publique. Le choix est difficile. Doit-on supprimer le département, institution révolutionnaire symbole de l'égalité territoriale ? Faut-il diminuer le nombre de régions afin de mettre en place des collectivités de taille européenne ? La réforme votée en novembre 2010 (loi du 16 décembre 2010) remet en cause les périmètres des différents territoires institutionnalisés au cours des précédentes politiques (communautés, pays ou autres territoires de projet) qui vont, pour certains, disparaître (éclatement) ou, pour d'autres, s'agrandir (fusion) à la fin du contrat qui leur sert de référence. De leur côté, les communautés de communes s'étendent soit par ajout de nouvelles communes, soit par fusion entre communautés. Même si les réflexions en termes d'articulation entre les différentes échelles territoriales sont actives, la quête du bon périmètre est toujours d'actualité, le mythe du « territoire pertinent » ne faisant que l'alimenter.

[20] Comité pour la réforme des collectivités locales – « Il est temps de décider » – Rapport au Président de la République, BALLADUR Edouard, mars 2009, 174 p.

Encadré 1 – Zoom sur la réforme territoriale de 2010

Dans la réforme adoptée, deux entités émergent, issues du rapprochement entre, d'un côté, les régions et départements et, de l'autre, les communes et intercommunalités. La couverture intercommunale doit être achevée d'ici juin 2013 selon des périmètres plus rationnels (avec un seuil minimum de 5 000 habitants sauf en zone de montagne). Les préfets ont des pouvoirs élargis en la matière si les accords ne sont pas trouvés d'ici là. Le texte de loi a suivi la proposition du rapport Balladur et donc de nouveaux pays ne pourront être créés. Trois nouveaux échelons sont inscrits dans cette loi : la métropole, destinée aux agglomérations de plus de 450 000 habitants ; le pôle métropolitain, qui regroupe des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants ; et la commune nouvelle qui pourra être créée en lieu et place de communes contiguës, à la demande des conseils municipaux, d'un EPCI ou du préfet. Au sujet de la répartition des compétences et des financements, le texte limite sur le papier les financements croisés. Il pose le principe d'une « participation minimale du maître d'ouvrage » au financement d'une opération d'investissement et celui du « non-cumul des subventions » du département et de la région à un projet communal ou intercommunal. Les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales le sont à titre exclusif, sauf pour les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport qui demeurent partagées entre les communes, les départements et les régions. Donc, en dehors des compétences obligatoires, des « chefs de file », sommés d'assumer le leadership sur certains domaines, seront identifiés. Les conseillers territoriaux, issus de la fusion des conseillers généraux et régionaux, appelés à siéger dès 2014 dans les assemblées régionale et départementale, seront élus pour six ans au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, dans le cadre de cantons redécoupés. Ces évolutions, conjuguées à la réforme de la fiscalité locale, et plus particulièrement à la suppression de la taxe professionnelle, ont d'ores et déjà des conséquences importantes en ce qui concerne les capacités d'initiative thématiques et financières des acteurs locaux.

Pour Esposito-Fava (2010), cette réforme peut avoir trois conséquences :

- L'institutionnalisation de niveaux territoriaux privilégiés (région, intercommunalités et métropoles), perçus comme des cadres stables d'intervention, à l'inverse des territoires de projet,
- Le renforcement des logiques électorales, de nature à défavoriser la coopération entre territoires, et notamment celle initiée par les pays,
- La métropolisation amorcée qui consolidera le poids des villes dans les recompositions territoriales à venir.

Cette réforme a-t-elle au final pour objectif d'optimiser la dépense publique et de renforcer le rôle de l'Etat contrôleur, comme l'invite à penser Lapostolle (2010b), ou améliore-t-elle réellement l'efficacité des politiques publiques ?

c. Convergence des contextes national et européen

Les élargissements successifs de l'Union européenne à 25 Etats (2004) puis à 27 (2007) offrent un cadre renouvelé à l'aménagement du territoire français car, même si ce domaine n'est pas une compétence de l'Union, depuis que la « cohésion territoriale » a été introduite dans ses objectifs (1997), en complément des objectifs de « cohésion économique et sociale », son poids va croissant. La stratégie de Lisbonne, adoptée en 2000 par le Conseil européen, « vise à faire de l'Union européenne l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde et à parvenir au plein-emploi »[21]. Elle s'inscrit volontairement dans le contexte de mondialisation de l'économie et de développement des TIC. La stratégie de Göteborg (2001) élargit les objectifs de Lisbonne à l'environnement et au développement durable. Elle « repose sur le principe selon lequel il faut examiner d'une manière coordonnée les conséquences économiques, sociales et environnementales de toutes les politiques et en tenir compte dans le processus de décision »[22]. Encourager l'économie de la connaissance et l'innovation tout en intégrant une stratégie de développement durable sont des objectifs que l'on retrouve progressivement au niveau national.

Les trois orientations de l'Agenda territorial (2007), stratégie communautaire pour un développement territorial intégré, sont (Salez P., 2008) :

- Valoriser le capital territorial,
- Renforcer la coopération européenne,
- Renforcer la cohérence entre les politiques européennes.

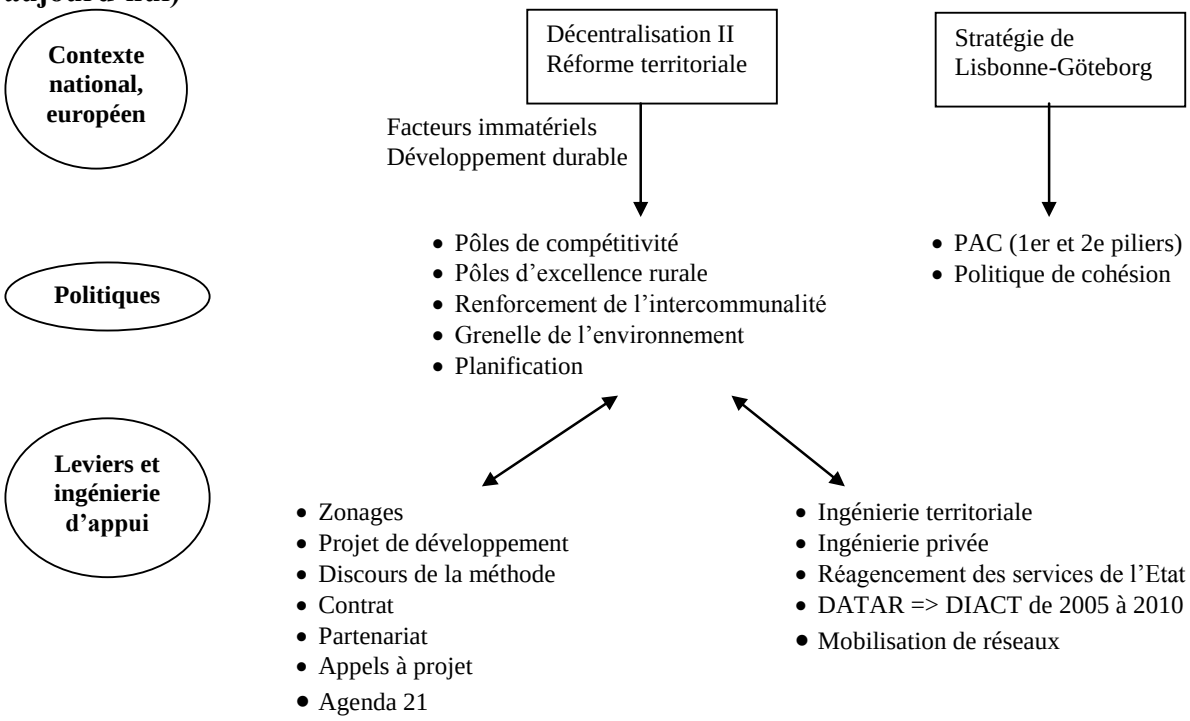
Cet agenda met l'accent sur une organisation en « clusters régionaux à des fins de compétitivité et d'innovation au niveau européen » (Salez P., 2008, p. 84). Son programme d'actions présente, d'une part, l'inscription d'une dimension territoriale et urbaine dans les politiques sectorielles et, d'autre part, la volonté de renforcer la gouvernance territoriale au niveau européen ainsi que dans chaque Etat membre. En 2011, le renouvellement de cet agenda affirme une stratégie européenne d'aménagement du territoire à horizon 2020 mettant l'accent sur les spécificités des régions. On retrouve, dans cette politique européenne, la politique de développement rural et la politique régionale. Cette dernière adopte, pour 2007-2013, trois objectifs : convergence, compétitivité régionale et emploi et coopération territoriale. Les mesures nationales doivent s'inscrire dans ce cadre européen (Baudelle G., 2008). On assiste à une triple convergence entre les politiques française et européenne (Baudelle G., 2008) : en termes d'objectifs (cohésion territoriale, développement

[21] http://www.europe-en-midipyrenees.eu/web/Europe/2116-les-strategies-de-lisbonne-goteborg.php, consulté le 23 mars 2011.
[22] Idem.

polycentrique, compétitivité), de méthodes d'action publique (approche stratégique, prospective et veille territoriale, politiques ciblées, évaluation et contractualisation, logique du projet) et de visions spatiales (tension entre polarisation et projet de territoire).

Même si certaines méthodes d'aménagement perdurent, telles que le soutien aux territoires spécifiques (littoral et montagne) ou aux territoires en difficulté (zones de revitalisation rurale), une nette évolution méthodologique voit donc le jour durant cette dernière période, et ce notamment par la pratique des appels à projet lancés par l'Etat et la relance de la planification. La prise en compte croissante du développement durable dans les politiques publiques rend les acteurs territoriaux tels que les collectivités et les pays, essentiels au développement durable à l'échelon local. On peut ainsi mesurer la vitalité de l'ingénierie territoriale par ses productions : projets territoriaux, Agenda 21, guides méthodologiques… Dans ce contexte, l'ingénierie territoriale est fortement interpellée par ces enjeux en termes d'organisation comme d'évolution des compétences. De nouveaux métiers et professions sont produits par les nouvelles orientations des politiques territoriales. En parallèle de l'émergence de l'ingénierie territoriale des collectivités, on assiste à un recul des capacités d'ingénierie de l'Etat en direction des territoires ruraux. En 2001, cette ingénierie d'Etat doit se recentrer sur des missions d'expertise et, en 2008, une circulaire prévoit l'arrêt de toute intervention des services de l'Etat dans le domaine concurrentiel.

Schéma 8 – Développement durable, compétitivité et société de l'information (2004 - aujourd'hui)



2. Enjeux actuels de conduite de l'action publique territoriale

« Clarification, simplification, spécialisation, fusion, intégration » (Vanier M., Estèbe P., Béhar D., 2010) sont les mots de la réforme territoriale de 2010.

2.1 Une contractualisation généralisée en lien avec la gouvernance territoriale

Les situations multi-acteurs et multi-échelles ont fait émerger le concept de gouvernance territoriale et entraînent un repositionnement de l'Etat qui négocie désormais ses relations avec les collectivités territoriales par le biais de la contractualisation qui s'est généralisée à l'ensemble des projets (territoriaux et sectoriels).

2.1.1. Repositionnement de l'Etat et multiplicité des acteurs territoriaux

Principes de l'aménagement du territoire et modes d'action publique se sont complexifiés. Ils nécessitent de nouvelles formes de coordination. La décentralisation a permis aux élus et citoyens d'être plus intégrés dans l'action politique. « Cependant, elle a simultanément obscurci l'identification des responsables de l'action publique » (Guy C., 2008, p. 198). Le terme de gouvernance est employé à la fois pour décrire des situations d'« ingouvernabilité » apparues dans les années 70 et pour y faire face. Le concept de gouvernance relie la dynamique institutionnelle (les règles) et la dynamique organisationnelle (action collective et dimension stratégique). Baron (2010) postule que l'émergence du terme de gouvernance provient du passage d'une structure hiérarchique du pouvoir à une structure en réseau, nécessitant « d'introduire de façon spécifique la question du territoire ». La gouvernance territoriale pose la question de la place du territoire dans la conduite et l'efficience des politiques. Le territoire est ici défini comme un construit social produit par les interactions entre les acteurs locaux, économiques, techniques, sociaux, institutionnels qui participent à réaliser un projet de développement collectif. Le territoire est également construit par des mécanismes de gouvernance qui définissent ses principes organisationnels. Ces principes sont toujours caractérisés par une articulation entre des dispositifs de régulation locaux et des dispositifs institutionnels globaux, avec l'hypothèse de « la non-neutralité de l'espace » (Baron C., 2010). Dans le domaine des politiques publiques, la gouvernance est apparue comme un mode opératoire pour organiser ou analyser les relations entre des institutions qui sont désormais davantage amenées à intervenir dans l'action publique et ce de façon concertée ou partenariale en lien avec la décentralisation. La gouvernance de l'action publique territoriale est une notion sujette à de nombreuses controverses et renvoie à la perte de centralité de l'État dans le processus de décision combinée à une multiplication des lieux et

des acteurs impliqués dans cette décision. Le projet apparaît alors comme une figure fédératrice de ces acteurs (cf. ci-dessous). L'émergence de la gouvernance territoriale se traduit par une implication croissante des acteurs territoriaux (élus, techniciens et citoyens), ainsi que par la mise en avant de processus de coordination.

Un travail de thèse en cours sur les DDT et la DREAL Midi-Pyrénées (Leray J., 2011) nous fournit des éléments concernant le repositionnement de l'Etat sur les territoires. Celui-ci concerne la réorganisation des administrations déconcentrées sur leurs nouveaux champs d'action, à la fois en interne et vis-à-vis de leurs partenaires locaux, il est donc pluriel. Leray (2011) soulève trois enjeux spécifiques concernant l'ingénierie publique : un repositionnement des services déconcentrés de l'Etat dans la géopolitique locale de l'aménagement du territoire, la création d'une culture commune entre administrations fusionnées – posant ainsi de nombreuses questions en termes de formations et de compétences – et un enjeu de communication pour assurer leur mission principale consistant à « vendre le Grenelle dans les territoires » (Leray J., 2011, p. 9). On relève ainsi un paradoxe entre les enjeux rencontrés par les services déconcentrés de l'Etat et l'enjeu principal du gouvernement de réduction des dépenses qui questionne le rôle que pourront réellement jouer les services déconcentrés de l'Etat d'ici quelques années dans le développement territorial.

2.1.2. Essor et généralisation de la contractualisation

La décentralisation et la prise d'autonomie progressive des collectivités territoriales ont mis en place des relations négociées dans l'action publique territoriale. Les étapes de décentralisation vont alors multiplier les politiques contractuelles que ce soit entre l'Etat et les collectivités locales mais aussi entre les collectivités locales elles-mêmes et/ou en coopération avec le secteur privé. Le terme de contrat est en effet apparu dans la politique d'aménagement du territoire avec les CPER des années 80, les contrats de ville, les contrats locaux de sécurité et les contrats territoriaux d'exploitation. Les premiers CPER étaient dominés par l'Etat (Jean Y., Vanier M., 2008) et ressemblaient à des « inventaires à la Prévert ». Puis sont mis en place des « noyaux durs » désignant les thèmes prioritaires à contractualiser du point de vue de l'Etat. En 2000, ce contrat adopte deux volets supplémentaires, le volet territorial (concernant les pays, agglomérations et PNR) et le volet interrégional (s'appliquant aux massifs et aux fleuves). Sa temporalité est calée sur celle des projets européens. En 2007, le contrat de plan Etat-région devient le contrat de projet Etat-région et ses thèmes prioritaires sont : compétitivité et attractivité des territoires ; dimension environnementale et développement durable ; cohésion sociale et territoriale. « Devenue universelle dans sa pratique, la contractualisation ou, dans sa version plus légère, l'établissement de conventions, montre bien comment l'aménagement des territoires évolue, et combien ses acteurs, dans des contextes

financiers incertains, sont à la recherche de garanties pluriannuelles » (Baron-Yellès N., 2009, p. 15).

La décentralisation, procurant des pouvoirs à tous les niveaux territoriaux, entraîne donc un recours massif au contrat (Vanier M., 2008). Les notions de partenariat et de coopération sont employées pour qualifier non plus une hiérarchie verticale centre/périphérie mais une hiérarchie horizontale entre acteurs (institutions et individus) associant leurs contributions (Gaudin J.-P., 1999). Selon Vanier (2008), la contractualisation, qui derrière ses vertus techniques ne transforme pas le rapport politique entre territoires, témoigne de la complexité du multi-niveau. Pour cet auteur, le contrat est un « exercice répétitif à l'élaboration épuisante », qui révèle la faiblesse de la conception politique de l'interterritorialité. Même si le contrat suscite beaucoup d'espoir, pour Gaudin (1999), il semble que l'on contourne l'exigence de démocratie dans la négociation explicite, par exemple dans la sélection des individus ou par un encadrement tutélaire par les élus. La forme contractuelle contient donc une dimension démocratique mais celle-ci n'est pas toujours exploitée, notamment car « les associations d'élus, les lobbies professionnels et les experts sont beaucoup plus mobilisés que les citoyens » (Gaudin J.-P., 1999, p. 216). Malgré ces critiques, la contractualisation est généralisée en tant que modalité privilégiée d'intervention territoriale de l'Etat (Guy C., 2008), à toutes les échelles territoriales et concernant tous les domaines du développement territorial. Les méthodes de conduite de l'action publique territoriale consacrent donc la contractualisation mais évoluent également vers d'autres modalités, notamment à travers la systématisation des appels à projet (nécessitant l'élaboration de cahiers des charges, leur diffusion, la sélection des territoires, tout cela dans un temps court contrairement aux relations contractuelles construites à partir de négociations reposant sur des temporalités plus longues), renforçant à la fois le rôle de l'ingénierie territoriale et l'incertitude concernant les moyens mis à disposition du projet de territoire.

2.2 La territorialisation de l'action publique pose la question de l'interterritorialité

2.2.1. Territorialisation des politiques et de l'action de développement

Il existe différents modes de territorialisation des politiques concourant à l'aménagement du territoire. Pendant longtemps, l'utilisation de zonages, privilégiant des critères redistributifs et sectoriels, a été la principale action de territorialisation de la part de l'Etat (Conseil national de l'évaluation, 2003). Depuis la décentralisation, la territorialisation des politiques publiques est mise en œuvre par le transfert de compétences de l'Etat vers les échelons infranationaux. Mais c'est aussi une nouvelle façon de voir le développement. La diversité et la complexité des problématiques territoriales à prendre en charge dans un projet

de territoire aujourd'hui, telles que l'énergie, le climat ou encore la gestion des risques, le développement durable, font appel à des démarches plus transversales.

Du point de vue de la recherche, la tendance est à « "situer" le développement, autrement dit à ce que le milieu local ne soit pas seulement une instance d'application de connaissances, représentations et politiques conçues à un niveau plus global et abstrait » (Albaladejo C. et al., 2010, p. 3). Cette analyse met en évidence les liens existants entre territorialisation et processus d'action, entre logiques d'acteurs et dynamique institutionnelle ainsi qu'entre logique ascendante et descendante. La territorialisation fait appel à l'interdisciplinarité. En sciences politiques, elle aborde aussi bien les jeux politiques que l'action publique territoriale. En économie, c'est la notion de ressources territoriales (Gumuchian H., Pecqueur B., 2007) qui la caractérise le mieux. Et, enfin, en géographie, les acteurs territoriaux, projets et systèmes d'action sont les concepts permettant d'opérationnaliser la territorialisation. Pour Douillet (2005), la territorialisation de l'action publique s'exprime de deux manières : par le fait que les problèmes publics tendent à être définis et pris en charge localement (territorialisation = localisation) mais aussi par la montée en puissance du territoire comme principe directeur de l'action publique. Le territoire devient alors une catégorie d'intervention publique. Les politiques de développement territorial sont caractéristiques, selon cet auteur, de ce double mouvement de territorialisation de l'action publique contemporaine. Les recherches sur les projets de territoire mettent également en évidence le rôle central des intentionnalités dans le processus de territorialisation (Lajarge R., 2000) tandis que la géographie sociale promeut l'analyse de la dimension sociale de la production spatiale (Séchet R., Veschambre V., 2006). Nous nous appuierons principalement sur les travaux du premier courant de recherche cité. Cette approche consacre des termes pendant longtemps étrangers à la géographie : la gouvernance, l'action publique de développement ou encore les systèmes d'action concret (Crozier M., Friedberg E., 1977). L'accent y est mis sur les projets et les jeux d'acteurs (institutionnels et techniques) afin d'analyser les processus de territorialisation.

2.2.2. L'interterritorialité pour rendre compte de l'articulation des échelles

Alors que pour certains, le territoire national, au singulier, est mort et que les territoires locaux, pluriels, ont pris le dessus[23], on arrive, selon plusieurs auteurs, à une remise en question de cette approche territoriale : « *L'action publique et la question territoriale* résume le scepticisme face à la portée heuristique de la notion de territoire qui est assimilée à un facteur de contingence » (Lapostolle D., 2010b, p. 17). L'évolution des ressources disponibles et de leur mode d'accès nécessite de dépasser les frontières des territoires administratifs

[23] Cf. le titre évocateur de l'ouvrage coordonné par Antheaume B., Giraut F., (2005) : « Le territoire est mort, vive les territoires ! ».

(Vanier M., 2008). Les recompositions territoriales constituent, comme on l'a vu ci-dessus, un processus utilisé par les pouvoirs publics en France pour modifier l'organisation spatiale du territoire hexagonal. Le couple historique formé par les départements et les communes, bousculé par l'émergence des régions en tant que collectivités mais aussi des intercommunalités, doit se repositionner au sein de la « petite fabrique des territoires » (Vanier M., 1995). La proposition de Vanier, en termes d'interterritorialité, est une piste intéressante du fait de sa portée heuristique et pragmatique. L'interterritorialité déplace en effet le regard porté sur l'action publique en mettant le focus sur la coordination et la gestion des interdépendances entre niveaux d'action. L'hypothèse interterritoriale est fondée sur trois propositions (Vanier M., 2008) :

- les territoires « politiques et administratifs » sont en retard sur les territoires « sociaux et économiques » ;
- du fait de la dynamique sociale et économique, les territoires politiques, plutôt que d'exercer leur pouvoir sur des espaces délimités, devraient participer au « pouvoir interterritorial » ;
- pour passer d'une conception politique du territoire à une autre, il faut une « invention qui combine une volonté politique et une ingénierie technique et administrative » (Vanier M., 2008, p. 4) c'est-à-dire une politique publique de l'interterritorialité.

La théorie de l'interterritorialité repose sur « une politique de coordination des échelles » (Vanier M., 2008b, p. 312). Aménager le territoire demande des efforts dans l'articulation, la coordination et la coopération entre territoires plus que sur chaque territoire séparément. L'intérêt de cette hypothèse est qu'elle fait le lien entre les différentes échelles et interroge les modalités de l'action collective. De plus, cette hypothèse de l' « inter » appelle des savoir-faire et une ingénierie spécifiques. Les débats sur l'échelle, le cadrage, les objets représentés sur les cartes ou schémas révèlent les débats sur l'interterritorialité. L'objectif ici n'est pas d'examiner les logiques politiques et institutionnelles liées à l'interterritorialité. Rappelons cependant que ces logiques participent d'un mouvement entre échelles géographiques mettant au jour les limites du « tout territorial ». Dans notre interrogation sur l'ingénierie territoriale, la multiplication des stratèges en jeu appelle alors de nouveaux métiers, car l'articulation des territoires se fait bien par celle de leur administration et de leurs équipes de projet. L'articulation interterritoriale « nécessite des professionnels de la médiation, de la négociation et de la coopération » (Vanier M., 2008, p. 112). Vanier les qualifie de « nouveaux métiers de l'entre » c'est-à-dire de mise en relation des individus et des systèmes. « Métiers de l'oral, de l'interpellation, d'appui à la mise en scène des territoires », l'objectif est d'échanger les connaissances existantes pour construire un projet partagé entre des systèmes d'acteurs ayant

des référentiels propres. Contrat, gouvernance territoriale et territorialisation sont des enjeux faisant tous appel à la figure du projet.

2.3 La figure du Projet

Le projet s'est progressivement imposé comme une figure incontournable du développement territorial, exigeant dans sa mise en oeuvre participation et partenariat.

2.3.1. Une méthode, parfois une « dictature »

La multiplication de « conduites à projet » traduit la recherche d'un sens à l'action (Boutinet J.-P., 1990). Leur émergence est à mettre en lien avec : la prise en compte du local, soit la volonté de développement « par le bas » qui offre l'initiative aux acteurs locaux ; la remise en cause du zonage et sa « trop grande rigidité des figures géographiques » (Alvergne C., Taulelle F., 2002, p. 220) ; la mobilité croissante de la population qui ne peut plus être appréhendée par des périmètres a priori. Alors que l'intercommunalité est perçue comme une solution à la rigidité des zonages, le projet est envisagé comme une alternative à la politique de zonage. La logique de projet est déjà ancienne. En effet, avec le courant « autogestionnaire » et les Plans d'aménagement ruraux, contrats de pays, chartes intercommunales, PNR puis programmes LEADER de première génération, cette logique était déjà en route. C'est à ce moment que s'est construite la méthode, aujourd'hui généralisée, du projet de développement territorial, méthode inspirée des premières expériences concrètes de développement local et se déclinant ainsi : diagnostic, concertation, objectifs généraux et objectifs opérationnels, stratégie et actions pour atteindre ces objectifs.

La logique du projet territorial est consacrée par la LOADT, qui instaure le territoire de projet (les pays en l'occurrence) comme un regroupement non obligatoire et laissé à l'initiative des acteurs politiques. Cependant, Alvergne et Taulelle (2002) opposent frontalement la logique territoriale et celle de projet. En effet, le territoire nécessite un temps long, un sentiment d'appartenance tandis que le projet a une durée de vie plus courte. Dès 1990, l'approche de Boutinet suggère que le projet est destiné « à osciller entre d'un côté une logique de l'acteur et de l'œuvre qu'il accomplit, de l'autre une logique de l'action et de la pratique qui la mémorise au moins partiellement » (Boutinet J.-P., 1990, p. 10). Ce projet pose question en termes de compétence puisque, invoqué par la grande majorité des individus et instances du développement territorial, sa réalisation effective est souvent confisquée au profit d'une minorité. La figure du projet peut également être analysée comme un instrument d'action publique : « Selon Gilles Pinson, le projet est d'abord un instrument de mobilisation sociale construit sur la valorisation de l'existant, les ressources territoriales, économiques, culturelles, identitaires, qui conduit à dépasser les clivages entre savoirs experts et savoirs profanes mobilisés par des acteurs aux légitimités diverses. Son indétermination, quant aux

finalités de l'action, en fait sa spécificité. Cette plasticité en fait un outil de type communicatif et informationnel qui traduit une redéfinition des modalités de la régulation de l'action publique territoriale » (Lapostolle D., 2010b, p24). Cependant, la « dictature du projet » peut parfois avoir des conséquences néfastes sur le terrain vidant les politiques publiques de leur contenu pour en faire de simples procédures.

2.3.2. Participation et partenariat : deux leviers du projet

La participation des individus (élus, techniciens, citoyens) est garante d'une meilleure appropriation des projets de territoire. Cette affirmation est communément admise. Différentes échelles de mesure de la participation citoyenne (Kouzmine Y., 2007) existent mais ce n'est pas l'objet. Ce qui nous intéresse, c'est son application aux politiques d'aménagement du territoire et ses implications en termes d'ingénierie. En effet, avec la décentralisation du pouvoir, l'émergence du territoire et les pratiques de coopérations, les projets de territoire sont tous concernés par la problématique de la participation des acteurs locaux. La mobilisation des citoyens est de plus en plus sollicitée dans l'étape du diagnostic de territoire, mais aussi dans la mise en œuvre concrète des actions. La question qui reste ouverte est celle des moyens ou, autrement dit, du « comment ». « Comment gérer la participation des acteurs ? » (Lardon S., Piveteau V., Lelli L., 2005). Les démarches actuelles, notamment dans les territoires de projet comme les pays, sont encore expérimentales. S'agissant de la participation dans les processus d'action territoriale, Joerin et al. (2001) constatent qu'une participation plus ouverte des acteurs concernés par le territoire au sein des processus de décision, constitue une condition « à la construction d'un consensus ». En termes d'instruments de l'action publique, la participation de l'ensemble des acteurs (institutions et individus) concernés par un problème territorial à la construction d'un outil d'aide à la décision garantit ensuite son usage et sa pertinence. Cependant, certains auteurs (Roche S., 2003) ont d'ores et déjà montré que, malgré l'engouement qu'elles peuvent susciter, l'utilisation des technologies de l'information géographique dans le processus de participation cache de fortes disparités, en termes d'adoption et d'usage par les individus.

Le partenariat et la participation des acteurs du triptyque élus-citoyens-techniciens représentent un enjeu démocratique dans l'aménagement du territoire. Le partenariat désigne un accord formel entre parties qui ont convenu de travailler en coopération dans la poursuite d'objectifs communs. Il fait explicitement appel au fonctionnement en réseau : « le partenariat est une armature et le réseau en est la chair, le moteur. Pour faire fonctionner le partenariat, il faut des réseaux effectifs : le réseau est, en quelque sorte, "le terreau" du partenariat » (Barthe L., 1998, p. 259). Ces deux formes d'action collective peuvent être considérées comme des conditions ou des facteurs de structuration du développement territorial. Cette question du partenariat, invitant à la table des négociations le secteur privé, les partenaires sociaux et

économiques, est d'autant plus sensible dans le contexte de crise des mobilisations collectives et de valorisation de l'individualisme que nous traversons. Les injonctions et pratiques de participation et de partenariat voient se multiplier des lieux de discussion. Ces forums d'opinion font apparaître de nouveaux individus que Gaudin (1999) appelle les « technocrates » ou « entrepreneurs de la médiation » car ils contribuent à élever le débat politique dans la sphère publique. Comme le montre Gaudin, « ils établissent des passerelles incertaines mais durables entre des services territoriaux, des associations, certains élus urbains, ou encore des milieux universitaires » (Gaudin J.-P., 1999, p. 196). Leur rôle technique s'élargit à une implication personnelle voire militante et ils contribuent alors aux formes de participation démocratique.

Ces nouveaux enjeux d'action publique consacrent tous une approche transversale mais aussi plus ciblée de l'aménagement du territoire, qui fait émerger des formes localisées d'action publique. Si l'acteur le plus ancien reste incontestablement l'Etat, l'émergence des collectivités locales, des régions, de l'Europe et l'implication d'autres acteurs tels que les acteurs économiques et socioprofessionnels, les associations, les syndicats… ont fait naître le concept de gouvernance.

Des tendances lourdes sont donc à l'œuvre dans l'aménagement du territoire français (Alvergne C., Taulelle F., 2002). Ce sont, d'une part, des changements dans la nature, la conduite et les échelles d'intervention des politiques, d'autre part, un changement dans la posture de l'Etat face aux territoires. Ces tendances soulèvent des interrogations. Pour Guigou (2008), la politique actuelle d'aménagement du territoire trouve ses limites dans la mise en œuvre de la compétition des territoires. Aujourd'hui, le paradigme dominant est celui du développement durable, celui de la compétitivité tente de s'imposer et celui du projet chapeaute l'ensemble (Vanier M., 2008b). Il est également aisé de critiquer cette politique du fait de son côté procédural et de ses dérives possibles (Dubois J., 2009). Même si l'idée de gouvernance permet la mise en place de lieux de débat, elle encourage le mythe d'une « unité politique et sociale autour d'un projet de territoire » (Dubois J., 2009, p. 119). Les nouvelles modalités de gouvernance présentées ci-dessus appellent un renouvellement des concepts, méthodes et outils d'accompagnement du développement territorial. L'évolution actuelle des politiques territoriales confère un rôle-clé à l'information et à la connaissance, notamment dans les processus de prise de décision (de l'échelle locale à l'échelle internationale). La place des professionnels du développement est capitale dans l'articulation des multiples structures intervenant sur le territoire et prenant part à la gouvernance territoriale. Voyons à présent comme se réorganise l'ingénierie territoriale face aux injonctions et contraintes renouvelées de l'action publique territoriale.

3. L'ingénierie territoriale : un levier dans la mise en œuvre des politiques territoriales

La responsabilisation des collectivités locales à travers la décentralisation associée à la montée en puissance des territoires de projet et à la généralisation de l'intercommunalité ont donné lieu à un essor des métiers du développement territorial du fait de leur rôle accru dans l'aménagement du territoire. Encore faut-il se mettre d'accord sur ce que l'on entend par « métiers du développement territorial », « agent de développement » ou encore « ingénierie territoriale ». Les travaux de la Plateforme nationale des métiers du développement territorial (UNADEL[24]) mais aussi ceux de nombreux chercheurs (Barthe, Lardon, Jeannot…) ont mis en évidence l'existence dans ce secteur d'une grande hétérogénéité de fonctions, de dénominations, de parcours et de formations. C'est pourquoi, dans un premier temps, nous revenons sur les différentes définitions de cette ingénierie territoriale. Nous montrons, dans un deuxième temps, comment cette ingénierie a émergé en lien avec les exigences des politiques territoriales et, dans un troisième temps, sa réalité actuelle sur les territoires.

3.1 Des définitions multiples pour des fonctions diversifiées

Encadré 2 – L'ingénierie territoriale vue depuis un service déconcentré de l'Etat à travers le discours d'un agent

- *« L'ingénierie territoriale elle est constituée à partir du moment où on a **comité d'agents,** où on a un **groupe qui travaille ensemble**. Et qui **co-produit**, qui va **co-produire l'analyse, le diagnostic ou la proposition,** etc. […] C'est surtout pas la DDTM, on n'est pas détenteur de quoi que ce soit. mais c'est que, ça sera nécessairement avec la complexité que l'on a aujourd'hui, ça sera **partagé**. Et ça sera, **à une échelle qui va dépendre de l'enjeu que l'on aborde**. […] C'est en ça que l'ingénierie territoriale elle est **diffuse**, vous voyez, et qu'elle est **pas le seul fait de l'agent de développement**. Donc **il y a ces strates d'ingénierie**, je dirais qu'il y a des strates d'ingénierie sur le territoire. […] Ça [l'ingénierie territoriale] traite de la compétence en termes de savoir-faire, savoir-être, etc, tout ça, donc l'ingénierie territoriale **c'est à la fois les hommes, c'est une capacité à imaginer et à produire sur le territoire**, en termes de concepts aussi. Et **d'avoir un réseau, d'avoir construit un réseau** »* (Entretien avec le chef de la mission observation des territoires et chargé de mission à la délégation territoriale DDTM des Pyrénées-Atlantiques, mai 2010).

Une bibliographie très récente (2009-2011) et très riche émerge sur le thème de l'ingénierie territoriale. Il n'existe cependant pas de définition stabilisée, d'autant plus que

[24] L'UNADEL, Union nationale des acteurs et des structures du développement local, est une plateforme d'échanges sur les expériences de développement local. Née en 1992 de la fusion de l'ANDLP (Association nationale pour le développement local et les pays), réseau d'acteurs et de personnes physiques et morales, et la FPF (Fédération des pays de France) qui regroupait des structures intercommunales de développement local. L'UNADEL est aussi un outil d'expression et d'appui des structures auprès des pouvoirs publics. Source : http://agriculture.gouv.fr/unadel-union-nationale-des-acteurs, consulté le 15 avril 2011.

l'utilisation du terme est également de plus en plus courante dans les instances ayant trait au développement territorial (DATAR, ENGREF, CNFPT, Conseils régionaux...[25]). Le terme d'ingénierie territoriale employé ici ne renvoie pas exclusivement à l'ingénierie disponible dans la fonction publique territoriale, ambiguïté sur laquelle certains acteurs peuvent jouer.

3.1.1. Une ingénierie territoriale pour anticiper et coordonner

L'objectif de ce paragraphe est de faire le point sur les définitions de l'ingénierie territoriale proposées depuis quelques années et de préciser notre approche dans le cadre du travail de thèse. L'ingénierie peut se résumer comme une activité spécifique de définition, de conception et d'étude de projet, avec l'idée de résolution de problèmes. « Le métier de base de l'ingénieur consiste à résoudre des problèmes de nature technologique, concrets et souvent complexes, liés à la conception, à la réalisation et à la mise en œuvre de produits, de systèmes ou de services. Cette aptitude résulte d'un ensemble de connaissances techniques d'une part, économique, social et humain d'autre part, reposant sur une solide culture scientifique »[26]. A cette origine très scientifique, depuis quelques années, dans un mouvement général d'engouement pour la notion de territoire, a été accolé au terme d'ingénierie l'adjectif « territoriale ». Plusieurs conceptions sont présentes. Tout d'abord, la fonction publique territoriale, regroupant l'ensemble des personnes travaillant au sein des administrations territoriales, définit l'ingénierie territoriale comme l'ensemble des compétences et des savoir-faire dont les collectivités territoriales ont besoin pour mener leurs missions. Pour la fonction publique territoriale, l'ingénieur territorial est un cadre issu de la filière technique. Cette définition très institutionnelle est assez réductrice. Piveteau (2010) a effectué un recensement des différents points de vue scientifiques sur cette notion :

- L'ingénierie territoriale comme un ensemble de dispositifs : « ensemble des concepts, méthodes et outils mis à disposition des acteurs des territoires pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation des projets de territoire » (Lardon S., Pin J.-F., 2007. p. 11). Le champ d'application de l'ingénierie territoriale est bien celui de l'appui au développement territorial. L'objectif est de donner la main aux acteurs locaux afin qu'ils puissent construire leur projet de développement.
- L'ingénierie territoriale comme un ensemble de compétences, de « savoirs, savoir-faire, savoir-agir » (Albaladejo C. et al. 2009). L'approche par les compétences insiste sur « l'idée de systèmes de compétences au service du projet de territoire [… et]

[25] Cf. les Assises de l'ingénierie du développement des territoires dont la première édition a eu lieu le 4 juillet 2007 à Paris ; cf. colloques organisés par le CNFPT et AgroParisTech : en 2008 « Le développement durable, fédérateur d'une nouvelle ingénierie territoriale » et en 2010 « Ingénieries et développement durable ».
[26] Commission des titres d'ingénieur, France, http://www.techno-science.net/?onglet=glossaire&definition=734, consulté le 10 décembre 2010.

permet d'intégrer implicitement les notions de complexité, de dynamique, d'interactivité ou encore de coordination qui caractérisent l'ingénierie territoriale » (Barthe L., Trognon L., 2011, p. 170).

- L'ingénierie territoriale comme un ensemble de connaissances mobilisées pour construire le projet de territoire. L'ingénierie territoriale est « la production, mobilisation, mutualisation de connaissances pour aider les acteurs dans la compréhension de leur territoire et les aider dans l'action et la décision » (Janin C., Grasset E., 2009, p. 14). Cette approche est résolument cognitive et approfondit les interrelations entre ingénierie et dynamiques de développement territorial sur le plan informationnel.
- L'ingénierie territoriale en tant qu'institution (Piveteau V., 2010), à savoir un « ensemble de règles, de procédures, de normes formelles, mais aussi de "systèmes de symboles, [de] schémas cognitifs, [de] modèles moraux qui fournissent les cadres de signification guidant l'action humaine" (Hall, Taylor, 1997). Or il faut bien le constater. L'ingénierie territoriale relève autant du mot d'ordre que de l'organisation technique. C'est un point de passage obligé, une norme d'action, autant qu'un instrument de l'action » (Piveteau V., 2010, p. 21). Cette approche permet d'articuler, pour l'auteur, les définitions précédentes et de dépasser la conception instrumentale de l'ingénierie territoriale.
- Enfin, Lapostolle a récemment démontré que l'ingénierie territoriale est une « bureaucratie professionnelle territoriale qui prépare la recentralisation de la gestion publique territoriale » (Lapostolle D., 2010b, p. 303). C'est une bureaucratie dans le sens où « elle vise à ordonner le monde en recourant à une rationalité procédurale orientée vers la mise en relation d'acteurs et de savoirs multiples », tout en standardisant les procédures ; professionnelle « parce qu'elle s'appuie sur son élément clé que sont ses professionnels, fonctionnaires ou non, qui peuvent agir en relative indépendance de leur ligne hiérarchique, en restant proche de la demande sociale » ; territoriale « parce qu'elle cherche à répondre à des besoins constatés sur un territoire donné » (Lapostolle D., 2010b, p. 28). Définir l'ingénierie territoriale comme une bureaucratie professionnelle territoriale donne à voir les contradictions internes au développement territorial et à la gestion publique territoriale dans son ensemble.

Dans notre thèse, l'ingénierie territoriale sera analysée comme l'ensemble des processus mobilisant des instruments et des compétences mis en œuvre par les professionnels du territoire, au service du projet de territoire. Pour nous, les professionnels sont les chevilles ouvrières de l'ingénierie territoriale utilisant sans cesse de nouveaux instruments pour mener

à bien leurs missions, l'instrument qui nous intéresse particulièrement étant l'observatoire territorial. L'approche par les compétences comme ressource de la construction territoriale interroge le lien entre les individus et le collectif et s'inscrit dans une problématique de coordination et d'articulation d'acteurs. Cette conception assure donc la prise en compte des problèmes de coordination entre acteurs territoriaux, problèmes centraux dans les projets d'observatoires territoriaux comme nous le verrons par la suite. Il ne s'agit donc pas de choisir entre les niveaux institutionnel et individuel de l'ingénierie territoriale mais bien de questionner leur articulation. L'approche par les compétences permet de faire cette articulation puisque, si l'on écarte dorénavant les compétences des structures de développement qui leur sont conférées notamment par la décentralisation, et que l'on peut dénommer compétences réglementaires, nous envisagerons la compétence à l'échelle à la fois de l'individu, et nous emploierons pour cela le terme de compétence professionnelle, et de l'institution, indiquée comme compétence institutionnelle. La variété des situations et des définitions de l'ingénierie territoriale témoigne de sa complexité. Même si l'ingénierie territoriale n'est pas l'apanage de la sphère technique (Janin C. et al., 2011, Dayan et al., 2011), nous choisissons de nous restreindre dans cette thèse à cette sphère technique qui, selon nous, révèle déjà un certain nombre d'enjeux caractéristiques des transformations de l'action publique territoriale. Nous ne nions cependant pas l'intérêt d'inclure dans l'analyse l'ensemble des acteurs territoriaux.

3.1.2. Sa fonction principale : accompagner le changement

Globalement, les fonctions de l'ingénierie territoriale, à savoir les rôles qu'elle remplit pour le développement territorial, sont des fonctions transversales. Participant à la production de connaissances sur le territoire, l'ingénierie territoriale contribue à l'aide à la décision et constitue un appui cognitif et technique aux élus. Sans utiliser le terme d'ingénierie territoriale, Clement (1977) décrivait déjà trois fonctions de base remplies par les institutions participant au développement rural : une fonction d'expression des aspirations des groupes sociaux, une fonction d'arbitrage entre besoins exprimés et choix entre les projets et une fonction de réalisation des projets et des transformations sociales nécessaires. Ces trois grandes fonctions correspondent, peu ou prou, aux fonctions des agents de développement identifiées par Barthe et Trognon (2011) et qui sont l'animation, l'administration et l'aide à la décision. L'ingénierie territoriale étant en partie issue d'initiatives locales, sa fonction principale est une animation, généraliste et spécifique, des différents acteurs du territoire (institutions et individus) afin de leur faire construire à plusieurs leur projet de développement. Suite à l'institutionnalisation de cette ingénierie et à la création de cadres (territoires de projet notamment), sa deuxième fonction est administrative (suivi et justification de dossiers). Quelle qu'en soit sa définition, l'ingénierie territoriale est toujours à

replacer au regard des processus de développement territorial. Dans un contexte annoncé de réduction de sources de financement, l'efficacité de l'ingénierie territoriale est plus que jamais un enjeu : comment produire une ingénierie de meilleure qualité et adaptée aux besoins des territoires avec moins de moyens ? Comment garantir l'égalité des chances entre les territoires ? En effet, la structuration de territoires de projets, l'accompagnement d'une dynamique locale et la territorialisation de l'action publique sont des enjeux de démocratie que l'ingénierie territoriale actuelle ne semble relever qu'imparfaitement (RCT, 2007).

3.2 L'ingénierie territoriale au gré des évolutions des politiques de développement

Alors que les cadres actuels de l'action publique territoriale se renouvellent, nous abordons la constitution progressive de l'ingénierie territoriale en trois phases chronologiques.

3.2.1. Des cadres de référence renouvelés

Nous avons vu dans la première partie de ce chapitre que les politiques territoriales se sont déployées à partir des années 70 dans un contexte radicalement différent, notamment en ce qui concernait la posture de l'Etat. Après une crise de l'aménagement du territoire, liée en partie à la baisse des ressources et à la décentralisation, une politique nationale d'appui au développement territorial est mise en place à la fin des années 80. La compétitivité ainsi que la recherche de flexibilité l'emportent sur la logique de répartition. Au final, l'organisation territoriale se complexifie avec d'un côté des territoires d'action institués (communes, départements, régions) et d'un autre côté des territoires fonctionnels (intercommunalités, pays, PNR, LEADER) : l'action publique territorialisée est à la fois multi-niveaux et multi-acteurs. La complexification des compétences, structures et projets, offrant de nouveaux cadres d'action, oblige les acteurs locaux (élus et techniciens) à recourir à de nouvelles formes d'appui pour mettre en œuvre leurs stratégies. L'ingénierie territoriale s'est construite en plusieurs étapes, avec plusieurs finalités, d'où l'existence de différentes approches. Landel (2006) a proposé un découpage, qui ne couvre pas la période actuelle, et qui donne à voir la lente émergence de la notion d'ingénierie territoriale. La limite de son approche tient au fait que l'ingénierie territoriale n'émergerait qu'à partir de 1995 ; or celle-ci, nous allons le voir, est bien antérieure, même si le vocabulaire employé était alors différent. Nous distinguerons, à la suite de Barthe (2010), trois temps : des années 70 à la fin des années 80, une ingénierie basée sur le militantisme et l'expérimentation ; des années 1990 à 2003, l'institutionnalisation et la reconnaissance de l'ingénierie territoriale, avec une montée en généricité des méthodes de conduite de projet ; et à partir de 2003, une période de réorganisation avec une spécialisation des métiers.

3.2.2. 1970-1990 : une ingénierie basée sur le militantisme et l'expérimentation

A cette période s'inventent les métiers du développement local, à travers des expérimentations, dans des territoires avec des problèmes singuliers. Les territoires se trouvent confrontés à des situations difficiles (fermetures d'industries, exode rural…) auxquelles ils doivent réagir. Il existe des aspirations sociales nouvelles et l'on voit apparaître les premières procédures (PNR, PAR, contrats de pays) liées à la décentralisation qui développent de nouvelles formes de réflexion au niveau local. Durant cette période se développe le socle des valeurs du métier « d'accompagnateur de projet ». La naissance officielle du développement local se fait lors des Etats généraux des pays à Macon en 1982. A cette occasion, l'Association nationale pour le développement local et les pays, première structuration nationale, est créée. Les fonctions et les finalités de l'ingénierie territoriale à cette époque sont d'accompagner de façon transversale toutes les initiatives sur le territoire (sur le massif pyrénéen, le slogan « accompagner tout ce qui bouge » apparaît dans plusieurs entretiens auprès de structures de développement pyrénéennes). La figure symbolique de cette période est celle de l'animateur, de l'agent de développement local généraliste, agissant dans une logique de polyvalence. On le surnomme d'ailleurs « le couteau suisse du territoire » (Barthe L., 2003). L'animation, le plus souvent portée par des structures associatives, permet ainsi de tisser des liens entre des individus, entre des secteurs d'activité et de créer des lieux d'écoute et de débat. Les agents sont des militants du terrain, de l'action locale et forment un tandem étroit avec le leader politique charismatique du territoire, tout en ayant un fort ancrage dans le lieu de l'activité. Le métier est à l'interface d'un triptyque d'acteurs composé des habitants, des élus et des services de l'Etat. En effet, certaines procédures sont encore fortement contrôlées par l'administration. Les PAR, par exemple, sont une des premières procédures de développement préconisant une adaptation à la demande locale. Ainsi, même si « certaines DDA gardent un comportement technocratique […] d'autres valorisent les groupes de travail ouverts, les méthodes d'animation, les réunions d'information » (Houée P., 1989, p. 169).

3.2.3. 1991 – 2003 : institutionnalisation et reconnaissance

Cette période se caractérise paradoxalement par la montée en puissance du discours de la méthode (toujours bien présent aujourd'hui) mais également par un début d'affaiblissement du contenu des projets. La relance de l'aménagement du territoire, avec l'essor de la figure contractuelle du projet de territoire, entraîne une certaine reconnaissance publique de l'ingénierie territoriale. La fonction principale de l'ingénierie est alors la conduite de projet dans une logique de séquençage de l'action. Il y a institutionnalisation des processus, des méthodes de diagnostics, de chartes et d'évaluations. En 1990, le corps des ingénieurs

territoriaux est créé. « L'essor des formations à visée professionnalisante dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement territorial : la création des Maîtrises des sciences et des techniques (MST), puis des Instituts universitaires professionnalisés (IUP) illustrent la montée en puissance au sein des universités, et plus particulièrement au sein des départements de géographie et aménagement, de la question de la professionnalisation des acteurs en charge de l'accompagnement des politiques de développement territorial » (Barthe L., Trognon, L., 2011, p. 167). La logique dominante de cette période est celle de l'accompagnement de la prise de décision des élus. La généralisation d'une méthodologie de projet n'exclut pas l'inventivité et les réflexions sur la manière de conduire un diagnostic ou encore d'associer les acteurs (élus, techniciens et citoyens) au bon moment du projet de territoire. On assiste également à une idée de rationalisation du développement local et de son efficacité. La figure de l'ingénierie territoriale lors de cette période est celle du chef de projet, avec un essor des équipes professionnelles connaissant une multiplication et une diversification des profils d'agents. La montée en puissance des services d'appui au développement dans les collectivités territoriales pallie le début du retrait des services de l'Etat. Il y a un renforcement de la professionnalisation des agents et une consolidation des trajectoires professionnelles avec référence à l'intégration de la fonction publique territoriale. Au niveau national, le Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire de 2003 porte ses propos conclusifs sur la reconnaissance du rôle de l'ingénierie territoriale comme matière grise du développement.

3.2.4. A partir de 2003 : une période paradoxale (spécialisation et complexification)

Cette période, actuelle, marque l'essor de la spécialisation et de la sectorisation des métiers, ce qui peut parfois poser problème pour la vision globale du projet de territoire. En effet, le découpage des politiques territorialisées en différents secteurs d'intervention a entraîné une spécialisation des agents sur une catégorie de problèmes (Albaladejo C. et al., 2004). C'est une période pragmatique où il faut renforcer l'efficacité de l'action publique territoriale tout en restant inventif afin de bâtir des systèmes d'appui adaptés au mode de développement de chaque territoire (Barthe L., Trognon L., 2011). Nous avons déjà vu que le référentiel de développement actuel entraîne de nouveaux mécanismes de l'action publique (appels à projet notamment) qui exigent réactivité et adaptabilité, ce qui fut le cas par exemple dans les projets de Pôle d'excellence rurale (Simoulin V., 2011). La période est également marquée par une rétraction des services de l'Etat, du fait de leur réagencements, malgré l'affichage d'une ingénierie déconcentrée « au service » des territoires. En conséquence, on observe un essor de l'ingénierie privée, qui porte essentiellement sur de l'aide à la décision, des prestations techniques et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Les collectivités, dans le

cadre des territoires de projets, développent une ingénierie de plus en plus conséquente. Les figures professionnelles de la période actuelle sont plus spécialisées avec un recul de l'agent généraliste, ce mouvement étant très inégal sur les territoires. La diversification de ces figures pousse les professionnels à s'organiser afin de faire reconnaître leur métier. On assiste alors à une progression de référentiels métiers ayant pour objectif, en plus de leur fonction de lobby, de montrer la cohérence et la spécificité du métier d'agent de développement.

Barthe (2010) identifie trois défis quant à cette ingénierie territoriale. Le premier défi est celui du professionnel qui a besoin de réaffirmer ce qui constitue le socle de son métier. L'enjeu est de maintenir une tension créatrice entre le projet de territoire et son environnement global, nécessitant une capacité de veille, tout en conservant un ancrage sur le terrain. En termes de compétence, il s'agit d'une capacité à se situer dans un système de gouvernance négociée et de maintien d'une tension entre le champ politique, le champ technique et le champ social. L'enjeu pour ces agents est d'être des professionnels du changement. Mais pour accompagner une logique de changement social, il faut accepter d'être dans une logique de changement individuel et donc accepter une certaine prise de risque. Le deuxième défi est celui du collectif qui se pose entre des équipes professionnelles et des sociétés locales de plus en plus apprenantes (Barthe L., 2011). Les dynamiques en termes de communautés de pratiques illustrent cet enjeu. Ce n'est pas l'accès aux ressources (humaines et informationnelles) qui est discriminant mais leur articulation. Le dernier défi est un défi académique. Il pose la question de savoir comment les métiers du développement s'inscrivent dans une logique de qualification permanente, où l'enjeu est de recréer une articulation entre mondes professionnels, mondes politiques et mondes académiques.

En France, l'ingénierie territoriale est donc issue de la rencontre entre des mouvements d'initiatives collectives d'acteurs locaux et de la mise en place par l'Etat des conditions de territorialisation du développement. L'ingénierie territoriale peut s'analyser comme « le fruit d'un croisement, d'une sorte d'hybridation entre des évolutions de compétences issues à la fois d'apprentissages empiriques de l'animation et d'accompagnement de dynamiques collectives d'une part, et de compétences de gestion territoriale venant des acteurs professionnels des collectivités locales d'autre part » (Janin C. et al., 2011, p. 33). Que représente, dans ce contexte, l'ingénierie territoriale aujourd'hui ?

3.3 Quelle est l'ingénierie mobilisée dans les projets de territoire ?

Après un état des lieux des forces vives de l'ingénierie territoriale, nous montrons que celle-ci est aujourd'hui dispersée et de plus en plus outillée.

3.3.1. Etat des lieux des forces d'ingénierie et de leur organisation

L'inventaire de l'ingénierie territoriale n'est pas tâche aisée. Nous prenons appui sur différentes enquêtes pour dresser son portrait actuel.

a. Des enquêtes récentes

Du fait de la redéfinition des priorités de l'Etat et de certaines collectivités territoriales en ce qui concerne le soutien à l'ingénierie territoriale, et pour faire face à leurs contraintes financières, les structures de développement territorial s'interrogent sur leurs ressources et capacités d'action. C'est dans ce cadre que différents centres de ressources ou acteurs accompagnateurs du développement (Entreprises territoires développement (ETD), Centre régional de ressources du développement Rural (CRDR), Universités, CEMAGREF…) ont mené plusieurs enquêtes pour mieux cerner les contours de cette ingénierie. Nous en retiendrons trois pour comprendre ce que recouvre concrètement l'ingénierie territoriale.

- Une enquête régionale, menée en Languedoc-Roussillon en 2007 par l'Université de Montpellier et l'UNADEL (Michun S., Théveniault M., Loukianoff S., 2008), va nous éclairer sur le métier des professionnels du développement territorial. Cette enquête à l'intérêt de prendre en compte l'ensemble des professionnels, d'après la définition proposée par l'UNADEL[27].
- ETD[28] a réalisé une enquête en juin 2006 sur les pays. Elle était organisée autour de trois thèmes : la composition de l'équipe technique du pays, les autres ressources d'ingénierie mobilisées par le pays et les relations entre l'équipe du pays et les agents de développement des intercommunalités du pays. Les principaux résultats montrent que dans 80 % des pays, l'équipe compte de 1 à 5 personnes, la moyenne étant de 4,3 agents par pays en 2006 contre 3,4 en 2004.
- Enfin, dans le cadre d'un projet de recherche, le programme PSDR IngéTerr, une enquête a été menée en 2009, en partenariat entre l'Université de Grenoble, l'INRA et

[27] « Le professionnel du développement territorial favorise l'aide à la décision et constitue un appui technique aux élus. Ses missions peuvent être assimilées à de l'ingénierie territoriale. Généraliste ou thématique, il se définit comme un professionnel ayant une vision transversale du développement d'un territoire communal ou intercommunal, laquelle s'inscrit nécessairement dans une perspective globale et de long terme. Il participe à la conception et à la mise en œuvre d'une stratégie globale du développement et de dynamisation d'un territoire en intégrant des préoccupations d'ordre économique, touristique, social, culturel, agricole, environnemental, d'aménagement et d'urbanisme. Interface entre les élus et les acteurs locaux, il facilite le travail partenarial, suscite la participation des habitants et met en réseau des compétences diverses. C'est un métier dont la partie animation doit être prédominante sur la partie administrative » (UNADEL, Référentiel « Cœur de métiers », 2004, p. 5).

[28] Centre de ressources national sur le développement territorial qui accompagne les territoires de projet dans leur démarche de développement et les régions et les départements dans leurs politiques de soutien aux territoires, http://www.projetdeterritoire.com/index.php/plain_site/ETD-Qui-sommes-nous, consulté le 10 décembre 2010.

la région Rhône-Alpes, auprès des agents de développement rural en Rhône-Alpes. L'intérêt de cette enquête tient au fait qu'elle est comparable avec une enquête effectuée en 1999. Elle recense environ 1000 agents de développement en Rhône-Alpes en 2009.

L'effectif des professionnels du développement territorial au niveau national, au sens de la définition de l'UNADEL, est difficile à établir, notamment du fait de la difficulté d'identifier leur structure employeuse mais aussi du fait des nombreuses dénominations qui leur sont assignées et de la multiplicité des champs thématiques traités (Barthe et al., 2004). Leurs principaux employeurs sont les collectivités territoriales et leurs agences, les services déconcentrés de l'Etat, les structures territoriales de développement, les structures d'appui et d'accompagnement du développement et les structures de conseil. Toutes les études et enquêtes menées, que cela soit au niveau national ou régional, soulignent la diversité des situations dans l'approche et la structuration du développement territorial, selon la culture locale plus ou moins tournée vers des démarches partenariales, mais aussi selon les dimensions géographique et démographique des collectivités.

L'INDL évalue, au niveau national, le nombre d'agents, équivalent temps plein dans les EPCI à fiscalité propre en 2004, à 100 000 postes (enquête réalisée par l'ADCF et le CNFPT) et entre 1 300 et 1 400 salariés de pays en 2006 (enquête réalisée par ETD, sachant que le nombre de pays est de 370 en 2011, cela porterait le nombre de salariés à près de 1 600 si la moyenne de 4,3 agents par pays reste constante). Leur étude insiste, là encore, sur les réalités plurielles du terrain et sur la forte croissance des effectifs jusqu'en 2004 puis sur leur stabilisation. Concernant le niveau régional, en 2004 et en Midi-Pyrénées (Barthe et al., 2004), on recense un peu plus de 40% de communautés de communes ou d'agglomérations avec au moins un agent de développement (80/191). L'INDL a également effectué un focus sur la région Midi-Pyrénées. Il chiffre le nombre de professionnels du développement entre 380 et 450 personnes, hors communes. Selon l'INDL (2007), ils se répartissent ainsi :

- communautés de communes, communautés d'agglomération et pays : environ 200 personnes ;
- Conseil régional, Conseils généraux et agences ; environ 100 personnes avec une hausse des effectifs dans les services spécialisés (tourisme et environnement) et une baisse dans les agences de développement.
- chambres consulaires : entre 20 et 40 personnes.
- services de l'Etat (région et départements hors équipements) : entre 50 et 70 personnes, principalement dans les DDA, la DRAAF et les DTE.

La réorganisation récente des services de l'Etat (cf. 2.1.1) ainsi que l'évolution de l'intercommunalité mériteraient une actualisation de ce recensement. Selon l'étude menée en

Languedoc-Roussillon en 2008, le poids des professionnels du développement territorial est très variable avec une place plus importante en milieu rural (16% de l'effectif salarié des structures rurales ayant répondu à l'enquête contre 5% en milieu urbain). La variation est importante entre type de structures, l'enquête montrant que dans des structures généralistes de type intercommunalités, la définition du professionnel du développement territorial de l'UNADEL s'adapte mal aux postes de techniciens ou d'employés administratifs qui contribuent parfois au développement local. Par extrapolation, les auteurs de l'enquête arrivent à une population de 394 salariés en 2008 en Languedoc-Roussillon dans les pays, parc, communautés de communes, communautés d'agglomération et 155 dans les structures en charge de l'emploi et du tourisme (CBE, Maisons de l'emploi, Missions locales, PLIE, pays touristiques). On note donc pour Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon un effectif bien moindre que pour la région Rhône-Alpes, ce qui peut notamment s'expliquer par un fort soutien de la région Rhône-Alpes vis-à-vis de son ingénierie.

b. Le poids des dispositifs influe sur la spécialisation

Les dispositifs permettant aux structures, et plus particulièrement aux pays, de se financer sont très variés : démarche européenne LEADER dans la majorité des cas (ETD, 2006), procédures mises en place par les régions et les départements, puis par l'Etat, autres programmes proposés par l'Europe (INTERREG, EQUAL et autres programmes financés par le Fonds social européen). Se dégage logiquement une forte corrélation entre la participation à ces dispositifs et la taille de l'équipe technique du pays, ce qui a pour conséquence que de nombreux postes paraissent dépendre de la pérennité de ces démarches spécifiques et des financements qui y sont liés. Le poids des procédures territoriales dans les activités des agents a été mesuré par l'enquête menée par l'équipe Rhône-Alpes d'IngéTerr (2010) : 54,6% des agents déclarent être, en partie ou en totalité, l'animateur (impulsion, co-construction, coordination) d'un dispositif territorial (contrat de pays, projet LEADER…). 60% des agents intervenant sur des programmes ou procédures régionales ou départementales sont également animateurs d'un dispositif territorial. C'est un travail administratif et financier qui prend du temps puisque 45% des agents consacrent entre 25% et 50% de leur temps de travail à la gestion administrative et financière de projet ou de structure. Ils sont 14% à y consacrer plus de 50% de leur temps de travail. Une autre conséquence du poids de ces dispositifs est la spécialisation des professionnels. En 2009 et en Rhône-Alpes, on observe certains ajustements en termes de formation sur une période de dix ans : « une orientation plus forte vers l'aménagement […] ; plus de formations en lien avec l'environnement ; moins de formations en développement rural et en gestion ou en administration ; la culture et l'animation culturelle et sportive ont disparu, leur présence en 99 était certainement liée au dispositif emplois jeunes » (Carton A. et al., 2010, p. 9). De plus, la spécialisation des

fonctions croît avec la taille des équipes. La distinction entre, d'une part, les fonctions transversales d'organisation, d'animation et de gestion et, d'autre part, les fonctions de responsabilités thématiques dans un ou plusieurs domaines se ressent fortement. Les thèmes les plus souvent cités dans l'enquête menée par ETD en 2006 sont, dans l'ordre de citation : « économie-emploi-insertion », « tourisme », « culture-patrimoine », « foncier-habitat-transport », « services à la personne - techniques de l'information et de la communication (TIC) » (ETD, 2006, p. 8).

3.3.2. Une ingénierie dispersée : sur les territoires et entre institutions

Le travail de terrain ainsi que la bibliographie montrent une organisation éclatée, une ingénierie territoriale diffuse et inégalement répartie sur les territoires. L'ingénierie territoriale est en effet constituée par un panel d'acteurs : les agents des services publics présents sur les territoires, les agents des collectivités territoriales, les consultants, les centres de ressources, les associations, les universités et autres acteurs de la société civile, ce qui pose de réelles questions en termes de coordination au sein de projets pluri-acteurs. Lardon (2011) emploie le concept de « chaîne d'ingénierie » pour qualifier cet ensemble d'acteurs « comme un réseau imbriqué de compétences multiples, avec ses dépendances mais aussi ses synergies » (Lardon S., 2011, p. 148). Ce concept décrit bien l'idée de multiplicité des acteurs impliqués dans le projet de territoire mais est, selon nous, trop linéaire pour prendre en compte les processus itératifs constitutifs du développement territorial. L'ingénierie territoriale pose en effet la question de l'articulation des ressources mobilisables pour des projets de territoires.

Dans le contexte actuel de montée en puissance des intercommunalités, une ingénierie spécifique à ces nouveaux territoires se développe. Les intercommunalités ont déployé, depuis leur création, différentes compétences institutionnelles. Ce sont des compétences dans le cadre de leurs missions de développement économique, mais aussi concernant l'aménagement de leur territoire ou encore leur environnement, qui entraînent le renforcement de leurs équipes d'agents, même si la répartition est encore très variable selon les territoires. Les relations entre intercommunalités et pays permettent d'appréhender la mise en synergie des compétences institutionnelles locales. Ce qui ressort de l'enquête d'ETD est la difficulté d'identification des « agents de développement » des intercommunalités. Dans la moitié des pays, les agents de développement des pays et des intercommunalités collaborent régulièrement, ce qui est peu au regard des enjeux liés à un aménagement du territoire durable évoqués ci-dessus.

Les recompositions territoriales en jeu posent des questions d'échelles et de stratégies qui poussent l'Etat à se repositionner sur une mission d'expertise, d'appui et de contrôle des procédures. Les collectivités les plus importantes telles que les régions ont constitué une offre de services à la fois envers les collectivités plus réduites et les territoires de projets. Elles ont

également pu développer des services mutualisés d'ingénierie tels qu'on les retrouve dans les centres de ressources régionaux à destination des territoires (par exemple le Pôle d'appui aux territoires de la région Midi-Pyrénées ou encore Pays et Quartier d'Aquitaine). Des partenaires locaux ou régionaux très variés mettent donc leur capacité d'ingénierie au service des démarches de pays et témoignent de la richesse des réseaux dans lesquels les pays évoluent. De plus, la mobilisation d'ingénierie externe par les territoires est forte. Plus des deux tiers des pays ont fait appel à un consultant en 2005.

3.3.3. Une ingénierie « outillée » : des instruments pour fonder le développement territorial sur une connaissance partagée

L'enjeu des nouvelles politiques de développement territorial réside : dans la décision à plusieurs (entre institutions – collectivités, Etat, universités… – mais aussi entre individus issus d'autres mondes tels que le consulting ou la recherche) ; dans l'articulation des échelles du développement ; et dans la complexité des problèmes à traiter. Cette nouvelle donne contribue à assigner les fonctions de coordination, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des dispositifs aux professionnels de l'ingénierie territoriale, fonctions qui requièrent un certain nombre d'instruments (du diagnostic à la gestion prévisionnelle des compétences en passant par le SIG).

L'entrée par les instruments de l'action publique (qui sera détaillée dans le chapitre 3) se justifie par le fait que ces objets contribuent à, ou tout du moins questionnent, l'efficacité de l'action publique. Ce sont des procédures (SCOT, Plan climat territorial, Agenda 21…), inscrites dans des cahiers des charges, des outils informatiques tels que les sites internet, indicateurs, cartes, SIG… des outils méthodologiques d'animation, des référentiels… Peu de travaux analysent leur rôle dans l'évolution de l'action publique. Cependant, ces instruments touchent tous les secteurs thématiques de l'action publique : environnement, politique, économique, touristique, etc. Ces instruments permettent tantôt de coordonner des actions (Plan climat territorial), d'assurer ou de maintenir des relations (SCOT), tantôt de contrôler des procédures (indicateurs). Mais l'on constate bien souvent des décalages entre attendus et réalisations (par exemple, entre le plan d'action de l'Agenda 21 et les mesures réellement mises en œuvre). Alors que ces écarts sont souvent analysés comme des indices d'inefficacité des instruments de l'action publique, Catlla (2008) propose de les regarder sous l'angle de la « dynamique d'apprentissage de la part des acteurs qui utilisent ces instruments ou qui en sont les destinataires » (Catlla M., 2008, p. 155). Dans tous les cas, ces instruments sont révélateurs des relations entre experts, élus et société civile. Il faut alors veiller à ce que l'usage de l'instrument n'entraîne pas une homogénéisation des pratiques des professionnels, laissant parfois de côté la réflexion sur l'application spécifique à chaque réalité territoriale.

Tableau 4 – Différentes périodes de l'aménagement en France et structuration de l'ingénierie territoriale

	1950-1966	**1967-1990**	**1991-2003**	**2003-?**
Contexte national et européen	Etat central 1957 : début de la construction européenne	Crise de l'Etat central Décentralisation I 1988 : réforme des fonds européens	Globalisation (concurrences) Relance de l'aménagement	Décentralisation II Réforme des services déconcentrés de l'Etat Réforme territoriale Stratégie de Lisbonne-Göteborg
Dynamiques territoriales	Reconstruction, modernisation trente glorieuses, plein emploi	Disparités régionales Fermetures d'industries Exode rural	Profonds changements socioéconomiques Espace rural lieu de résidence et de préservation des milieux naturels Rôle économique et social du territoire reconnu	Facteurs immatériels Evolution économique et sociale des campagnes et de ses représentations (augmentation de la démographie, baisse de l'emploi agricole, déclin de l'industrie, tertiarisation, concurrence sur usages du sol)
Référentiel dominant	Planification nationale Equipement volontariste	Rénovation rurale Initiatives de développement local	Localisation Territorialisation	Développement durable Compétitivité, efficacité Cohésion Economie et société de la connaissance
Types de politiques	Plan Déconcentration de l'industrie Métropoles d'équilibre Politique touristique LOA (1960 et 1962) PAC	Plan FIDAR, politique de diversification des activités Instruments d'intervention sectorielle : OGAF, pays d'accueil touristique, OPAH. Apparition discrète de politiques par projets (PAR, PNR, pays) PAC Prémisse politique régionale européenne	Politiques de gestion concertée du développement territorial Essor des territoires de projets Intercommunalité PLU/SCOT PAC (99 : 2e pilier) Politique régionale PIC (LEADER)	PAC (1er et 2e pilier) Politique de cohésion Pôles de compétitivité Pôles d'excellence rurale Renforcement de l'intercommunalité Grenelle de l'environnement Planification
Leviers	Planification Régulation sectorielle	Zonages (logique compensatrice, montagne) => court terme Mesures sectorielles Projet de développement Expérimentation Début de la contractualisation	Zonages Projet de développement Discours de la méthode (diagnostic, charte, évaluation, retour de la prospective) Contrat Partenariat	Zonages Projet de développement Discours de la méthode Contrat Partenariat Agenda 21 Planification territoriale (PLU, SCOT) Plan climat territorial
Ingénierie d'appui	Etat organise le territoire national et occupe tous les domaines, appui technique descendant	Services de l'Etat responsables de l'animation locale et de la conduite des procédures (contrôle, encadrement, évaluation) Essor de l'ingénierie au niveau local (collectivités locales) Accompagnement transversal	Reconnaissance de l'ingénierie territoriale (collectivités locales, territoires de projet) Ingénierie privée Retrait des services de l'Etat Structuration de réseaux	Ingénierie territoriale (collectivités locales, territoires de projet) Ingénierie privée Réagencement des services de l'Etat DATAR => DIACT de 2005 à 2010 Mobilisation de réseaux

***

L'aménagement du territoire – action volontaire d'une collectivité sur son territoire – traverse une crise « conceptuelle et organisationnelle » (Baron-Yellès N., 2009). Les évolutions les plus récentes de cet aménagement se déclinent à la fois en termes de modes de gouvernance, d'organisation institutionnelle et de méthodes (Tableau 4). L'Etat a une stratégie ambivalente concernant l'aménagement du territoire puisqu'il combine une politique contractuelle pluriannuelle et un désengagement par le transfert de compétences aux collectivités. Le passage lors de la décentralisation d'un système d'administration locale à un système de gouvernement local a entraîné la multiplication des systèmes d'action locaux, à toutes les échelles, et a fait émerger une ingénierie territoriale devant, avant tout, accompagner les projets de territoire. Depuis 2000, l'Etat, tout en restant le garant de la cohésion nationale, se réorganise au niveau régional et départemental, pour améliorer l'efficacité et la coordination de l'action administrative (Baron-Yellès N., 2009), endossant le rôle à la fois de banquier (dotation globale de fonctionnement) et de gendarme (contrôle a posteriori) auprès des collectivités. La région devient une institution de plus en plus stratégique dans l'élaboration des schémas et contrats d'aménagement en partenariat avec Etat et collectivités locales. La complexité croissante des structures territoriales, leur potentiel chevauchement ou emboîtement entraînent une certaine confusion auprès des bénéficiaires finaux de ces projets de développement.

C'est là, pour nous, que l'enjeu de l'ingénierie territoriale se situe : avec des instruments et des méthodes renouvelés, il s'agit de baser le développement territorial sur une dynamique de connaissance territoriale partagée. L'évolution des politiques territoriales depuis 2007, caractérisée par la mise en concurrence des structures et acteurs du développement, ne facilite pas le travail des professionnels du développement. Nous sommes dans ce que Renaud Epstein (2005) appelle « le gouvernement des territoires à distance », fondé sur de nouveaux instruments. Il constitue une nouvelle étape du rapport de l'Etat aux territoires, après l'Etat centralisateur des années d'après-guerre et l'Etat contractuel des années 80 aux années 2000. Pour nous, la notion d'ingénierie territoriale est un double marqueur : les métiers du développement territorial n'ont jamais été aussi reconnus et l'on assiste en même temps à leur bureaucratisation (Lapostolle, 2010b). La question qui se pose dans le cas de notre thèse est celle de l'articulation et de la coordination entre les différents types de structures agissant dans le développement territorial. Les institutions et individus qui composent l'ingénierie territoriale sont face à de nouveaux enjeux organisationnels et stratégiques. Aujourd'hui, « l'important n'est pas de tout savoir » (Rouxel F., Rist D., 2000). Les instruments permettant une capitalisation et une recherche facilitée d'informations afin de mettre en place une démarche de veille active au service du projet de développement du territoire se développent

rapidement. De notre point de vue, les questions de partage et de mutualisation d'informations qui impliquent des modes de représentation adaptés et des compétences spécifiques (Debarbieux B., Lardon S., 2003) sont alors cruciales. Une capacité d'anticipation et de coordination des actions apparaît comme étant la clé de l'ingénierie territoriale actuelle. Comment aborder à présent l'informatisation de la société et le développement de technologies spécialisées pour le traitement d'informations géographiques au service du développement territorial ? Les projets d'observatoires territoriaux sont-ils réellement des solutions pour faciliter les projets de développement territorial ?

Chapitre 3 - Focus sur l'observatoire territorial en tant que nouvel instrument de l'ingénierie territoriale

Il existe peu, dans les territoires ruraux en 2011, de systèmes d'aide à la décision sur le territoire mobilisant les TIC pour assister les élus et techniciens dans leurs différentes tâches. Les activités les plus développées restent celles d'inventaires et de représentations graphiques alors que les potentialités théoriques de ces outils sont beaucoup plus diversifiées (De Sède Marceau M.-H., 2002). En ciblant notre analyse sur des projets d'observatoire territorial, nous nous intéressons à un instrument qui participe du mouvement d'appropriation des technologies de l'information géographique (TIG) au service des projets de territoire. Les TIG sont une déclinaison des TIC consacrées aux informations géographiques, c'est-à-dire aux informations relatives à un objet et à son positionnement sur la surface terrestre.

Les observatoires territoriaux ne sont pas un objet aux contours précis. Ils se déploient à différentes échelles géographiques depuis l'échelle mondiale (Observatoire des agricultures du monde coordonné par le CIRAD), européenne ou nationale (Observatoire des territoires de la DATAR, Observatoire du développement rural porté par l'INRA) en passant par les échelles régionale, départementale et locale (observatoire régional de l'énergie, observatoires de quartier…). Il existe également des observatoires dépassant les limites administratives ou encore des réseaux d'observatoires locaux. Cette diversité pose la question du découplage entre l'échelle de constitution de l'observatoire (ses acteurs et sa gouvernance) et l'échelle spatiale d'observation. Dans notre thèse, les observatoires étudiés se situent tous à des échelles infra-nationales. A l'APEM, un observatoire est un projet ayant comme objectif la mise en œuvre d'un réseau de partenaires du développement territorial en vue d'améliorer l'action sur ce territoire à partir d'une mobilisation croisée d'informations et de la construction de connaissances territorialisées. Par définition, l'observatoire territorial ne fait donc pas directement appel aux TIG. Le terrain d'étude de la thèse étant exclusivement français, il apparaît cependant très rapidement un lien spécifique entre TIG et projet d'observatoire, notamment à travers l'utilisation quasi-systématique de SIG, une forme de TIG (parmi les outils de télédétection, GPS…), utilisés très fréquemment dans les observatoires territoriaux.

Dans un premier temps, nous faisons un retour sur la question de l'observation territoriale, puisque le cœur de l'observatoire repose sur cette activité « d'observation ». Ensuite, nous replaçons cette interrogation dans le cadre plus global de la société de la connaissance. Enfin, nous détaillons en quoi un observatoire peut être analysé comme un instrument d'action publique qui, *in fine*, participe d'un mouvement de transformation et de consolidation de l'ingénierie territoriale.

1. Qu'est-ce que l'observation territoriale ?

Nous abordons l'observation territoriale en trois temps. En décrivant cette notion, nous montrons ce que signifie « observer les territoires », depuis quand les acteurs locaux font-ils de l'observation et pourquoi. En choisissant de considérer l'observation territoriale comme une composante de la connaissance territoriale, nous nous demandons quelle est sa place dans la construction du concept de territoire. Nous définissons alors ce que nous entendons par observatoire territorial, en tant qu'instrument support de cette observation.

1.1 Origines de l'observation territoriale

Après avoir défini ce que recouvre l'observation territoriale, nous ferons un bref historique de ses pratiques pour comprendre son évolution et ses objectifs actuels.

1.1.1. En quoi consiste l'observation territoriale ?

Selon le dictionnaire[29], l'observation est « l'action d'observer, de regarder attentivement les phénomènes, les événements, les êtres pour les étudier, les surveiller, en tirer des conclusions... ». L'observation est une activité scientifique ; c'est en effet l'action d'observer, dans un cadre donné, un phénomène constaté, qui sera ensuite décrit, mesuré et retransmis[30]. L'observation en sciences sociales désigne « un regard pour s'informer, sans intention de modification de l'objet » (Chebroux J.-B., 2007, p. 29). Dans tout processus d'observation, on retrouve un observateur qui fait un choix d'informations pour rendre compte du réel et un matériel pour coder l'information et la restituer. Dans notre cas, l'observation désigne un processus coordonné, entre différents acteurs (institutions et/ou individus), d'analyse du territoire, dont l'objectif est de produire un certain nombre d'indicateurs[31] propres à la description et à la compréhension de ce territoire afin d'agir différemment. L'observation territoriale prend en compte de multiples dimensions : sociologiques, géographiques, économiques, politiques, environnementales… et fait appel à de nombreux outils et méthodes. On retrouve cependant des outils classiques tels que les enquêtes, quantitatives et qualitatives,

---

[29] http://www.larousse.fr, consulté le 25 mars 2011.
[30] Voir notamment le cycle « informations-données » développé par De Sède Marceau (2002).
[31] Desthieux (2005) précise que l'indicateur est « une interprétation empirique et indirecte de la réalité », il en définit les principales fonctions :
- « Descriptive : décrire l'état d'un système, d'un phénomène, ou de sa dynamique en comparant sa situation à différents moments ;
- Explicative : établir une compréhension des interrelations entre les phénomènes, en mesurant des corrélations entre les indicateurs ;
- Normative : situer l'état d'un système par rapport à des finalités ;
- Simplification de l'information pour réduire la complexité des phénomènes ;
- Communication de l'information pertinente de façon à sensibiliser un large public » (Desthieux G., 2005, p. 16).

la production et l'usage de statistiques, la cartographie, le recueil de données de terrain. Les technologies informatiques ont permis de développer de nouveaux outils, tels que les SIG (cf. ci-dessous), pour faciliter cette observation. Activité à part entière, l'observation territoriale est généralement prise en charge par les services de veille et de prospective des structures territoriales, lorsque ceux-ci existent. Les observatoires sont les instruments supports de cette observation territoriale. Ils permettent aux différents services concernés de se coordonner et d'asseoir cette activité au niveau du territoire. « Sous ce vocable, la collectivité territoriale entend d'abord désigner un élément fonctionnel de son activité. Il s'agit, à travers l'observatoire, de disposer en continu de corpus de données (chiffres, documents, bases de données) actualisés, considérés comme fiables et exhaustifs au regard des méthodes mobilisées, et susceptibles d'être directement exploités par les acteurs professionnels du territoire » (Piponnier A., 2010, p. 3). Un certain nombre d'institutions vont donc être mobilisées dans le processus « d'observation », c'est-à-dire dans la production, l'organisation et la diffusion des données. Ce sont des bureaux d'études et organismes statistiques (tel que l'INSEE à un niveau national), des commanditaires (élus notamment), des services en charge de la gestion de ces informations (services déconcentrés de l'Etat, services des Conseils régionaux par exemple) et enfin, il ne faut pas les oublier, les enquêtés. Cette palette d'acteurs intervenant dans l'observation fait dire à Piponnier (2010) que l'observation est, au final, un « travail d'énonciation collective » puisque chacun a son rôle à jouer dans l'écriture de cette observation, en fonction de ses perceptions, ses enjeux et ses stratégies à défendre.

Les objets de l'observation territoriale sont divers et variés. Dans le cadre de l'action publique territoriale, l'étude menée par Roux et Feyt pour le compte de la DATAR (2011)[32] précise les objets pris en compte par les observatoires territoriaux. Ce sont, par ordre décroissant de citation : l'économie, l'habitat, le social, en tant que « principaux domaines de l'observation locale » ; les mobilités, le foncier et l'environnement comme « champs montants de l'observation territoriale » ; et enfin des observations interterritoriales qui dépassent les limites administratives et s'intéressent aux problématiques transfrontalières, de bassins versants ou encore d'espaces métropolitains. La place de l'économie dans les observatoires s'explique par plusieurs facteurs et notamment par la doctrine dominante en termes de développement faisant de la croissance économique le support du développement des territoires mais aussi par une certaine tradition régalienne en termes d'observation économique (Roux E., Feyt G., 2011). De plus, les territoires de projet tels que les pays et les procédures telles que les PER ou encore les SCOT placent l'économie au cœur des réflexions

[32] Cette étude avait pour objectif de « questionner tant les fondements des observatoires que leurs productions » dans le contexte de complexification de l'action publique territoriale et de « faire le point sur la façon dont est saisie l'observation territoriale en France dans [les observatoires] à travers l'analyse des motivations, significations et enjeux qu'elle implique, tant pour les porteurs desdits observatoires que pour leurs utilisateurs ou encore les acteurs publics collecteurs de données territorialisées » (DIACT, 2008, p. 2).

territoriales. En termes d'observation de la dimension économique, les différentes données recueillies peuvent alors concerner : l'évolution de l'emploi, la formation, la localisation des entreprises, les services… Le contenu de l'observation territoriale est donc le reflet des évolutions sociétales (de plus en plus d'observatoires de l'environnement, de l'énergie, des transports…) (Roux E., Feyt G., 2011), mais révèle aussi des effets de mode thématique et rejoint la question de la mise sur agenda de l'action publique (Hassenteufel P., 2010). Cette conclusion peut être nuancée car si l'étude menée pour la DATAR concerne principalement des observatoires en milieu urbain, peut-on l'étendre au milieu rural ? L'exemple du SIG Pyrénées, qui sera détaillé par la suite, montre que l'observatoire peut être également le lieu de croisement de thématiques « historiques » du développement d'un territoire, en l'occurrence l'agriculture ou l'artisanat pour les Pyrénées, avec des thématiques plus transversales telles que celle du climat.

1.1.2. Historique de l'observation territoriale

L'observation territoriale peut être rapprochée de l'émergence et de la construction de « technologies de pouvoir », selon la conception de Foucault des technologies gouvernementales comme techniques à travers lesquelles s'établissent et se maintiennent des états de domination (Lascoumes P., 2004). Cette histoire sera ensuite mise en parallèle avec la généalogie de l'observation dans l'action publique.

La question de l'observation du territoire nous renvoie notamment à la naissance de la statistique, c'est-à-dire aux premiers inventaires du roi, dès le 12e siècle (Guy C., 2008). C'est avec la monarchie absolue que se met en place un système de renseignements vaste et codifié, avec comme objectif de connaître les richesses du royaume, d'effectuer leur recensement ainsi que de s'en assurer la captation (fiscalité). Chaptal met ensuite en place une statistique départementale afin d'offrir une « couverture nationale du territoire, tout en privilégiant les particularités locales » (Guy C., 2008, p. 47). Selon Foucault (2004), la théorie de l'art de gouverner a été liée, dès le 16e siècle, à tous les développements de l'appareil administratif des monarchies territoriales. Cette théorie est aussi attachée « à tout un ensemble d'analyses et de savoirs qui se sont développés depuis la fin du 16e siècle et qui ont pris toute leur ampleur au 17e, essentiellement cette connaissance de l'Etat dans ses différentes données, dans ses différentes dimensions, dans les différents facteurs de sa puissance, et c'est ce qu'on a appelé précisément la "statistique" comme science de l'Etat » (Foucault M., 2004, p. 104). Mais l'observation territoriale est bien plus qu'une mise en place de statistiques à l'échelle nationale. Poussée à l'extrême, elle peut prendre la forme du panoptique. Le panoptique est un type d'architecture carcérale imaginée par le philosophe Jeremy Bentham à la fin du 18e siècle. L'objectif de la structure panoptique est de permettre à un individu, logé dans une tour centrale, d'observer tous les prisonniers, sans que ceux-ci ne puissent savoir s'ils sont

observés. Foucault l'analyse en tant que technique moderne d'observation pour asseoir un pouvoir : « avec le panoptisme, on a la discipline-mécanisme : un dispositif fonctionnel qui doit améliorer l'exercice du pouvoir en le rendant plus rapide, plus léger, plus efficace, un dessin des coercitions subtiles pour une société à venir » (Foucault M., 1975, p. 244). Ce détour permet de rappeler classiquement que connaître le territoire est décisif pour le responsable politique qui y exerce le pouvoir (cf. Bacon). Dans ce cadre précis, plusieurs outils sont développés pour faire en sorte que celui-ci prenne des décisions conformes à la diversité révélée par l'observation de son territoire. La mise en place d'une maille uniforme de collectivités territoriales à la Révolution fait reposer, pendant longtemps, l'aménagement du territoire sur le présupposé que l'espace est un support neutre. En conséquence, la construction de la connaissance statistique s'effectue à partir des territoires administratifs, notamment les départements, afin d'agréger et de comparer les données entre elles (Guy C., 2008).

En lien avec la statistique, la carte est l'autre outil incontournable afin d'approfondir la connaissance du territoire, ses frontières notamment, par les dirigeants. Elle représente le monde sous forme graphique et répond au besoin de mémoire des lieux, des ressources et des voies de communication. Depuis longtemps, la cartographie a cependant cessé d'être une simple description de notre environnement (Jacob C., 1992). Elle est devenue, à partir du 17e siècle, un instrument de connaissance et de puissance au service des Etats et un moyen de planifier l'action de l'homme sur le milieu. Avec les potentialités offertes par l'informatique, les cartes se diffusent dans de nombreux domaines afin de répondre à de multiples besoins. Elles deviennent ainsi des outils indispensables notamment pour l'aide à la prise de décision.

L'observation territoriale est donc historiquement une affaire d'Etat. Si l'on considère que l'observation territoriale n'est pas une fin mais un moyen, il faut l'envisager comme une action qui s'inscrit dans une logique de connaissance préalable à toute décision territoriale (De Sède Marceau M.-H. et al., 2009). Elle est donc directement liée aux processus de gestion et d'aménagement et à leurs évolutions.

Après la seconde guerre mondiale, le principe d'intervention de l'Etat est érigé comme moteur de développement régional. L'aménagement a pour fonction de prévoir, organiser, gérer puis rapidement de rééquilibrer l'espace national, marqué par une profonde déstructuration économique. Dès lors, il faut à l'Etat une batterie d'indicateurs pour pouvoir élaborer sa politique d'aménagement et évaluer ses effets sur le territoire national. La vision centralisatrice ainsi que la sectorisation des missions de l'Etat n'ont pas favorisé la construction d'une connaissance globale. Pendant longtemps, l'observation territoriale fut donc une compétence régalienne qui s'appuyait sur des instruments technico-administratifs centralisés produisant des données normées dans une logique principalement sectorielle et avec un souci de continuité verticale, horizontale et temporelle de la connaissance. La posture

institutionnelle consistant à voir le territoire « d'en haut » a permis de produire une connaissance homogène à l'échelle nationale et des avancées technologiques conséquentes (dématérialisation du cadastre, évolution du recensement de l'INSEE…) (Feyt G., 2007). Les instruments tels que la carte ou la statistique ne sont pas exempts d'idéologies, mis en place par le pouvoir central, ils portaient « le projet politique d'une nation unifiée, organisée de manière analogue sur tout son territoire » (Guy C., 2008, p. 54). Dans l'action publique actuelle, les normes ou indicateurs sont souvent des instruments porteurs d'un certain jugement de valeur et orientent l'action publique (Lascoumes P., Le Galès P., 2005).

1.2 Les objectifs actuels de l'observation territoriale

Les objectifs intrinsèques d'un observatoire peuvent être très variés, selon le projet de la structure qui le porte : connaissance du territoire et des activités qui s'y trouvent ; recueil d'informations géographiques pour cartographier le territoire, avoir un support de communication, etc ; évaluation d'actions menées sur le territoire ; …

1.2.1. Connaissance du territoire

La question de la connaissance du territoire, inscrite dans une perspective de développement durable, est au cœur des enjeux : (1) des politiques territoriales tant au niveau de l'Etat que des collectivités ; (2) des recompositions institutionnelles, qui posent la question de l'intégration, de la confrontation et de l'échange des informations territoriales ; (3) de l'ingénierie de territoire, qui intègre dans ses compétences la capacité à produire et mobiliser des observations territoriales, indicateurs et représentations, au service du projet de territoire.

a. Connaissance du territoire et politiques territoriales

Le lien entre l'enjeu d'observation territoriale et l'évolution des politiques publiques est intrinsèque au regard du référentiel de développement actuel. Le développement durable et sa traduction opérationnelle dans le Grenelle de l'environnement, la planification et la mise en place des SCOT ou encore la participation et la concertation du grand public dans les politiques d'aménagement en témoignent. Prenons l'exemple du SCOT, comme instrument nécessitant un diagnostic approfondi du territoire, pour démontrer l'intérêt de l'observation territoriale. Les grandes orientations d'urbanisme pour le territoire sont en effet définies par l'intermédiaire du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), dans lequel est effectué un diagnostic du territoire du SCOT, suivant différents domaines (aménagement des entrées de ville, préservation des paysages…). Ainsi, chaque institution maître d'ouvrage d'un SCOT doit prendre en compte les éléments nécessaires à la connaissance de ces divers domaines et utilise l'observation du territoire pour élaborer une vision partagée du diagnostic de la situation existante et de la stratégie de développement du territoire.

L'observation territoriale est également utilisée pour la participation et la concertation, deux principes mis en avant dans les politiques territoriales. Elle joue un rôle important dans la représentation du territoire dans les débats entre décideurs ou avec les citoyens. Elle offre une visualisation de la situation actuelle mais propose également des éléments pouvant servir une projection future. Elle peut ainsi développer une certaine pédagogie de l'approche territoriale. La loi impose dans certains cas l'organisation de débats publics. Lors de ces débats, chacun doit pouvoir prendre connaissance des projets. Cette connaissance est en partie construite par l'intermédiaire de l'observatoire territorial.

b. Connaissance du territoire et recompositions institutionnelles

Nous avons vu que la connaissance des territoires a été pendant longtemps une compétence quasi exclusive de l'Etat, bien que non prioritaire. Depuis la décentralisation, cette connaissance devient un double enjeu politique et opérationnel à la fois pour l'Etat et pour les collectivités (Feyt G., 2007). Cette évolution entraîne de nombreuses interrogations, notamment en termes d'action publique territoriale. Les collectivités et structures territoriales peuvent-elles prétendre à la mise en place d'instruments transversaux d'observation territoriale non seulement à l'échelle de leur territoire mais également entre les différents échelons territoriaux afin de répondre à l'enjeu d'interterritorialité que nous avons présenté dans le chapitre 2 ? Comment l'Etat se repositionne-t-il pour s'adapter à cette nouvelle donne afin de conserver son avantage historique ?

La rapidité de la transformation des réalités socio-économiques des territoires, les nouvelles exigences des politiques publiques ainsi que l'éclosion de nouveaux territoires de l'action publique (PNR, pays, LEADER…) rendent nécessaires leur mise en représentation. Les référentiels d'excellence et de compétitivité ont renforcé les besoins en termes d'observation du territoire pour répondre aux enjeux de cohérence territoriale à l'échelle nationale et de comparaison entre les territoires locaux dans une optique de benchmarking territorial. Du fait de l'augmentation du nombre et des compétences des intercommunalités et des régions, de la territorialisation des politiques publiques, l'observation territoriale est, selon nous, un enjeu crucial pour affirmer une certaine légitimité, permettant à la fois de se donner les moyens de la connaissance et de l'action dans une optique d'aide à la décision (Tsoukias A., 2006). Elle se décline par la multiplication d'instruments d'observation par et pour les territoires. Ces instruments se mettent en place en ordre dispersé, bien souvent avec des moyens et des compétences limités et sur des thématiques et dans des configurations très diverses. Avec la décentralisation couplée à la restructuration des services de l'Etat, on observe le développement d'observatoires à la fois thématiques et territoriaux souvent au niveau régional (santé, transports, tourisme…), mais également à d'autres échelles (bassin versant, massif…). Cette multiplication pose la question de leur articulation, notamment en ce

qui concerne les observatoires sectoriels (observatoire du foncier agricole par exemple) avec des instruments essayant d'intégrer une vision territoriale. Ces observatoires sont portés par des structures de taille assez variable, puisque ce sont à la fois les services déconcentrés de l'Etat (Mission observation des territoires d'une DDTM ou d'une DRAAF, voir le recensement des dispositifs d'observation territoriale dans les administrations régionales pyrénéennes en Annexe 10), des régions ou de leurs agences (Observatoire de l'énergie en Midi-Pyrénées par exemple) ou encore des chambres consulaires, des agences d'urbanisme… La mise en ligne de ce travail d'observation territoriale témoigne d'une volonté d'efficacité organisationnelle (se doter d'un instrument qui répond aux besoins des collectivités et à la pratique de leurs agents). La communication concernant l'observatoire montre également un souhait de rapprochement du territoire. La majorité de ces structures disposent d'agents dédiés à cette question. Cependant, cela peut ne représenter qu'une partie de la mission d'un agent (par exemple dans un pays, un chargé de mission observatoire et environnement) ou porter le personnel dédié à tout un service. L'étude menée pour la DATAR (2011) montre, en outre, qu'il est difficile de comptabiliser exactement le personnel dédié à l'observation en général, surtout si les observatoires fonctionnent en réseau. Dans tous les cas, les observatoires territoriaux nécessitent une ingénierie conséquente qu'il s'agit de préciser.

Les collectivités se sont dotées progressivement d'instruments d'observation à l'échelle de leur territoire et à visées opérationnelles. La construction de cette expertise leur permet de peser dans les négociations avec l'Etat. Cette action stratégique a été essentiellement développée par les Conseils régionaux, notamment au travers de plateformes régionales d'information géographique (Centre régional de l'information géographique et spatiale, CRIGEOS, en Midi-Pyrénées par exemple), qui tentent de réfléchir aux usages potentiels liés à l'information géographique sur les territoires. Par manque de moyens, les échelons inférieurs peinent à mettre en place de tels instruments. Notons cependant que la mise en place de SIG au sein des Conseils généraux, territoires de projet et intercommunalités est en forte progression. « Les cartes et SIG se développent à toutes les échelles comme outils d'aide à la prospective spatiale stratégique, car, pour exercer pleinement leurs compétences, les collectivités ont un énorme besoin d'informations territorialisées » (Guy G., 2008, p. 142). Pour ces structures, il y a une sorte d'impératif à disposer de capacités informationnelles, nécessaires pour assumer leurs missions sur de nouveaux périmètres et des thématiques toujours plus transversales.

c. Connaissance du territoire et ingénierie territoriale

L'activité d'observation territoriale est en plein développement dans le domaine professionnel de la gestion et de l'animation territoriale. L'essor au niveau national des observatoires territoriaux (Roux E., Feyt G., 2011) atteste largement ce constat. Donc, « pour

l'ensemble des territoires, cette émergence de la connaissance territoriale en tant qu'enjeu technique, identitaire et stratégique est à mettre en regard de la constitution et de l'affirmation progressive d'une ingénierie territoriale assumant – à défaut de toujours pouvoir assurer – les différentes postures et pratiques professionnelles requises par l'action et la complexité territoriales » (Feyt G., 2007, p. 114). Cette démarche est le plus souvent accompagnée de la création de sites internet ou de portails dédiés. L'affichage de ces observatoires sur internet témoigne d'une volonté des institutions territoriales d'élargir et de diversifier l'usage de l'observatoire à de nouveaux publics. Il s'agit là, selon Piponnier (2010), d'un travail de « publicisation de l'observation territoriale », et du même coup publicisation du territoire, de sa capacité à innover dans le domaine, mettant en jeu à la fois les professionnels du développement territorial et les usagers potentiels des observatoires.

Très peu de travaux existent sur l'efficience de l'observation territoriale, alors que nombreux sont ceux concernant ses aspects méthodologiques (analyses multivariées, indicateurs…). La question du rapport entre coût et bénéfice de tels projets est problématique et se pose tous les jours sur le terrain. Nous n'avons pas trouvé de référence sur ce point. En lien avec les évolutions des politiques territoriales et l'injonction à l'évaluation, celle-ci doit être posée. Nous mesurons toute la difficulté à évaluer quantitativement et qualitativement les investissements et les apports des observatoires territoriaux. Comment, si la plupart de ces instruments nécessitent l'activation de réseaux de professionnels, mesurer le temps passé par chacun à la production de cette observation ? Comment dépasser la simple approche budgétaire de l'observatoire et mesurer ses avantages en termes de gouvernance, d'intersectorialité et d'interterritorialité ? Malgré la portée politique de l'observation territoriale, elle demeure essentiellement une affaire de techniciens (Roux E., Feyt G., 2011). Est-il cependant exact d'affirmer que c'est l'ingénierie territoriale qui produit le besoin d'observation territoriale et non l'inverse ? Cela revient à relativiser la problématique de l'observation territoriale en tant qu'outil d'aide à la décision et à se concentrer sur l'observation territoriale comme support et levier pour travailler autrement de manière collaborative. « L'enjeu est en l'occurrence moins fonctionnel que politique et symbolique : la connaissance territoriale est d'abord abordée dans sa dimension de construction collective par la mise en place et l'animation de dispositifs partenariaux très œcuméniques se donnant comme objectif la constitution d'un référentiel unique et commun, l'échange ou la mutualisation de données, et plus si entente au travers, par exemple, de plateformes thématiques ou de portails locaux » (Feyt G., 2007, p. 113). L'observation territoriale requiert un positionnement trans-territorial et trans-thématique des institutions.

1.2.2. L'observation territoriale : une composante de la construction territoriale

La structuration du territoire passe par un système de savoirs et de connaissances partagées, nécessaires à sa compréhension mais aussi à sa construction. Ce système de connaissances entraîne alors l'action sur le territoire et mobilise de nombreuses représentations.

a. Observation et processus de construction territoriale

Nous avons déjà donné une définition du territoire dans le chapitre 2 : un construit social produit par les interactions entre les acteurs locaux, économiques, techniques, sociaux, institutionnels qui participent à réaliser un projet de développement collectif sur un espace géographique déterminé et déterminant. Les différentes composantes économiques, sociales et environnementales d'un territoire forment un système ; elles sont liées entre elles par des relations privilégiées et spécifiques. Le territoire est assimilé à un ensemble complexe : cadre d'action, acteur, et résultat de l'action collective. Le territoire, quand est évoqué le développement territorial, ne fait pas simplement référence à un espace physique, récepteur d'investissements en terme de capital, mais au lieu de vie d'une communauté, et à une construction sociale résultant des actions et représentations des acteurs locaux (Di Méo G., 1996). La définition donnée par Raffestin (1986) insiste sur les systèmes informationnels dont dispose l'homme, qui, mis en ordre, permettent « une réordination de l'espace » produisant le territoire. Pour se construire, le territoire nécessite donc une information et une connaissance construites par les individus. Tout comme le concept de territoire fait appel à l'ensemble des définitions qu'en donnent les différentes disciplines des sciences sociales (Alabaldejo C., Bustos Cara R., 2010), l'observation territoriale nécessite le concours de ces différentes sciences. L'observation est en effet à la fois orientée vers la recherche de sens et de significations des données recueillies et déterminée par la prise en compte de plusieurs points de vue, enjeux et stratégies d'acteurs. Elle assure donc la formation d'une connaissance territoriale au sens d'une connaissance du territoire local et des évolutions de sa situation (Chebroux J.-B., 2007). Le système de production de connaissances est alors basé sur une mécanique d'échanges d'informations, médiatisée par le système d'acteurs de l'observatoire. L'observation participe donc à la régulation de systèmes d'acteurs territorialisés ainsi qu'à la création d'interactions nouvelles, d'habitudes communes de travail. Le système partenarial sur lequel s'appuie l'observatoire assure une définition commune du cadre problématique et des objectifs de l'observatoire afin d'orienter le recueil d'informations, leurs traitements et, au final, la production de connaissances sur le territoire. Les résultats enrichissent alors les débats du développement territorial et créent de nouvelles pistes d'actions (Chebroux J.-B., 2007).

Nous retiendrons donc que les acteurs (institutions et individus) engagés dans un processus d'observation du territoire participent, chacun à leur mesure, au processus de construction de territoire, point de départ, de rencontre et objectif de l'observation territoriale. Celui-ci n'est en effet pas défini a priori, il résulte des interactions et de la mise en cohérence de celles-ci entre les différents lieux d'action. Le territoire est au centre des débats sur l'aménagement, notamment dans le contexte de la réforme territoriale. Observer et penser le territoire implique de s'intéresser non seulement à l'objet géographique mais également aux institutions productrices et régulatrices de ces territoires de projets et aux individus qui le façonnent. L'enjeu, majeur, de l'observation territoriale tient à la complexité actuelle des constructions de territoires et des territorialités, qui découle de trois processus (Debarbieux B., Vanier M., 2002) :

- Diversification des processus de construction identitaire (recomposition des identités, individuelles et collectives) ;
- Diversification des modalités pratiques et techniques du rapport à l'espace et au mouvement (l'habiter et la mobilité) ;
- Diversification des échelles au sein desquelles les actions collectives trouvent leur pertinence (articulations à trouver entre local et planétaire).

Cela suppose d'organiser la diffusion et le partage de l'information entre tous les acteurs concernés par le développement des territoires. En conséquence, les observatoires territoriaux répondent au besoin de développer des instruments de mesure et d'évaluation pour construire une réalité territoriale mais aussi appliquer les principes du développement durable et évaluer les actions menées. Suite à l'enquête menée par Roux et Feyt (2011), il est possible de renforcer cette analyse de l'observatoire territorial comme outil de construction du territoire car il apparaît que la fonction de connaissance territoriale prévaut sur les autres (à savoir selon ces auteurs : nourrir et suivre l'action, évaluer au service de la stratégie, gérer et communiquer).

L'observation territoriale s'ouvre donc à de nouveaux publics. Faut-il pour autant en conclure à sa démocratisation ? Des usages diversifiés mais aussi la création de nouvelles règles et normes contribuent à reconfigurer la pratique des professionnels du développement. « Son ouverture à l'espace médiatique oblige à en redéfinir les règles, les procédures, à en expliciter les modes et les usages. […] Cette hybridation des objets et des pratiques (Grosjean, 2008) renvoie non seulement à la construction d'outils et de techniques d'observation mais surtout à leur mode de consommation et d'échange dans l'espace symbolique institué par l'observatoire numérique » (Piponnier A., 2010, p. 6). Le travail autour de l'instrument d'observation du territoire, mettant en jeu différentes institutions et individus impliqués dans

un projet de territoire, devient un « vecteur de construction et d'identité territoriale ». L'auteur montre finalement « comment l'activité d'observation incarnée et régulée par les acteurs territoriaux dans un processus d'écriture, produit en retour non seulement une image du territoire en jeu, mais une représentation (Jodelet, 2003) globale du territoire » (Piponnier A., 2010, p. 8). L'observatoire alimente et construit du territoire. Il est possible d'analyser les modalités d'évolution de cette complexité territoriale – qui combine une multitude d'aires géographiques, de pratiques sociales et de cadres de l'action collective – au regard de la mise en représentation des territoires (Debarbieux B., Vanier M., 2002).

b. La production de connaissances par et sur le territoire : une question de représentations

L'observation territoriale est une grille d'analyse d'une réalité, une construction de représentations, forcément partielles et situées, bien que « les observatoires, en tant qu'outil cognitif, permettent de mettre davantage en valeur les représentations qu'ont les acteurs des objets locaux » (Chebroux J.-B., 2007, p. 32).

i. Construction de l'objet à observer

Observer le territoire revient à se poser la question de la construction de cet « objet » à observer. Quels sont les objectifs assignés à ces observatoires ? Comment sélectionne-t-on l'information et comment construit-on les indicateurs constitutifs de l'instrument ? Le territoire étant un système complexe, « vouloir en représenter la structure et le fonctionnement au sein d'outils d'observation et d'analyse reste une tâche ardue » (De Sède Marceau M.-H. et al., 2009, p. 13), d'autant plus que les différentes formes d'acquisition de données relèvent de différentes perceptions du territoire. Cela devient plus complexe encore avec les notions d'échelle et de temps. L'observation locale, essentielle, nous l'avons vu, dans la construction du territoire, ne renvoie pas nécessairement à une activité en continu. Il s'agit alors d'être, pour la structure, en capacité de définir ce qu'elle veut observer, afin ensuite de faire émerger de la connaissance sur le territoire pour en faciliter la compréhension partagée. Cette observation et cette analyse du territoire ne sauraient se limiter à la seule approche statistique, éventuellement complétée par un SIG. Le développement territorial met avant tout en jeu des représentations au sens des « sciences sociales [qui] considèrent que les représentations sont une forme de connaissance socialement élaborées et partagées » (Maurel P., 2001, p. 77). L'observation territoriale peut devenir ainsi l'occasion de déconstruire des modèles venus « d'en haut ». Le territoire est à la fois une construction sociale, résultant des interactions entre les acteurs et les activités et qui peut s'analyser comme un réseau de relations mais aussi un cadre, un contexte au sein duquel s'inscrivent ces relations, un espace approprié et un lieu d'enjeux. Alors, le passage par les représentations spatiales dans un processus de

développement territorial est problématique car on ne sait pas comment les acteurs se les approprient (Lardon S. et al., 2001). Les observatoires territoriaux font appel, dans le cycle de production de connaissances sur le territoire, à des représentations spatiales, qui sont, selon Lardon et al. (2001), des objets intermédiaires entre connaissance et action et peuvent être un support de dialogue et de partenariat.

ii. Les représentations spatiales, objets intermédiaires

Selon Maurel (2001), les représentations spatiales (objets physiques, cartes) externes sont toujours conçues avec un double objectif (« dessin à dessein »). Tout d'abord, alimenter la propre réflexion de l'auteur, ce qui pourra éventuellement modifier ses représentations internes et ainsi élargir sa connaissance. Ensuite, pouvoir communiquer et donc modifier les représentations internes des autres. Les représentations spatiales sont des supports pour tester différentes stratégies afin de répondre aux enjeux du territoire car elles combinent des informations relatives à l'organisation du territoire (Lardon S., Piveteau V., Lelli L., 2005). « Les représentations spatiales sont support d'enquête des espaces vécus des acteurs et base d'une modélisation graphique d'accompagnement. Elles donnent du sens pour les acteurs à l'information géographique et alimentent des observatoires pour mettre en débat les projets sociaux. Les expériences révèlent l'importance du recours à une représentation graphique et à l'explicitation des modèles de développement. Elles interrogent sur le pouvoir de l'information dans l'élaboration de stratégies locales et sur la participation des acteurs dans les processus territoriaux » (Lardon S., Piveteau V., Lelli L., 2005, p. 73). Les représentations spatiales peuvent être les supports d'expression des territorialités ainsi que des objets intermédiaires d'un processus de conception collective (Lardon S. et al., 2001). Cependant, le manque de diversité des représentations mobilisées dans les projets de territoire interroge sur la richesse du dialogue possible avec les individus concernés : est-ce que les représentations ne sont pas trop normalisées ? De plus, les potentialités de représentations multicritères des outils de type SIG sont très peu utilisées. Le type de représentations mobilisées pose donc question (Moquay P. et al., 2001), notamment du fait de la prépondérance de la carte en France, mouvement renforcé par l'arrivée des SIG, utilisés essentiellement comme outil cartographique. Comment la relation entre représentation et action se met-elle alors en acte dans l'observatoire ?

iii. Les représentations en jeu dans l'observatoire pyrénéen

Pour illustrer le fait que l'observatoire territorial met en jeu des représentations spatiales, nous allons détailler le principe théorique de l'observatoire socio-économique pyrénéen qui est celui d'une cartographie dynamique, mise à jour par les contributeurs de chacune des thématiques. Les données contenues dans l'observatoire sont de différents types. Les données

cartographiques regroupent des données issues de l'Institut géographique national, de la DATAR, de l'INSEE, de l'IFN, du ministère de l'Agriculture, mais aussi de producteurs régionaux telles les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement ou les Agences de l'eau. Les données statistiques proviennent de partenaires locaux tels que les consulaires et les membres du Réseau Pyrénées. Les données sur le climat sont issues principalement de Météo France et de l'association MORAINE[33]. Des données plus qualitatives sont issues de projets et d'expertises recueillies par l'APEM (voir le panorama des données disponibles par thématiques dans le SIG Pyrénées en Annexe 11). La fréquence de mise à jour des données dépend donc de tous ces producteurs. L'association a alors un rôle de coordination de ses partenaires afin que ces mises à jour soient assurées.

La thématique agropastorale est une construction de l'observatoire pyrénéen qui regroupe deux secteurs d'activité-clés pour le développement économique pyrénéen, l'agriculture et le pastoralisme, secteurs étroitement liés mais ayant chacun leurs problématiques et dynamiques institutionnelles propres. Le contenu de cette thématique est classifié selon un découpage entre des informations sur le pastoralisme et l'agriculture. Mais les frontières sont floues. Par exemple, l'étude sur l'avenir du pastoralisme dans les Pyrénées après 2013 est conduite, sous désignation de la DRAAF Midi-Pyrénées, par l'acteur agricole pyrénéen. Cette institution, en partenariat avec l'APEM, a produit pour cette étude un certain nombre de représentations de l'activité pastorale pyrénéenne. Ce travail est capitalisé au fur et à mesure de l'étude sur le SIG Pyrénées.

L'observatoire territorial permet des activités de traduction au sens où l'entend Callon car il met en réseau des acteurs hétérogènes (techniciens issus de différentes structures, élus territoriaux, consulaires…) afin qu'ils travaillent ensemble sur des questions en lien avec le développement de leur territoire. Il ne s'agit alors pas de leur faire adopter un point de vue commun mais bien de mettre en avant les visions de chacun et de trouver une entrée commune afin de traiter d'un problème donné. Le SIG Pyrénées produit une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite, à savoir le développement économique du massif pyrénéen. Le découpage en thématiques de l'observatoire fournit une représentation de ce territoire, en partie héritée par les canons sectoriels du développement pendant longtemps mis en place dans les Pyrénées. Certaines thématiques plus transversales, telles que le climat ou les territoires, marquent une évolution de la prise en compte des enjeux de développement sur le massif.

A l'échelle du massif pyrénéen, le défi de l'observatoire SIG Pyrénées est grand car les trois régions qui le composent n'ont pas la même vision de leur développement. Pour certains

[33] L'association « Moraine », créée en 2001, a pour objectif d'étudier les glaciers pyrénnéns français et leur environnement proche en vue de les connaître et de suivre annuellement leur évolution. Source : http://asso.moraine.free.fr/, consulté le 24 août 2011.

acteurs, cette différence de vision du territoire montagnard, qui pour aucune des régions ne représente un enjeu majeur, entraîne une non-cohésion du massif. L'observatoire fournit donc une image unifiée de la réalité du territoire pyrénéen alors que celle-ci n'est pas évidente dans la pratique des institutions territoriales.

La représentation en jeu peut également être d'ordre identitaire. L'intégration dans l'instrument d'observation des différentes contributions d'acteurs impliqués dans le territoire (données mais aussi retours d'expérience, conseils…) « performe le travail d'observation comme vecteur de construction et d'identité territoriale » (Piponnier A., 2010, p. 7). L'observatoire est lui-même une ressource territoriale pour favoriser la construction du territoire. Car l'une des vertus de l'observatoire réside en premier lieu dans la connaissance des problématiques de chacun. Mettre autour de la table permet de se reconnaître sur les problématiques.

Enfin, le croisement des thèmes reste un exercice très intéressant, au risque parfois de déranger en faisant émerger de nouvelles représentations ou en remettant en jeu un pouvoir donné. L'observatoire territorial a donc un effet cognitif direct, en fournissant notamment une grille de catégorisation du réel observé. Cette catégorisation peut être le support de différentes politiques publiques. En fait, derrière les processus d'appropriation des projets d'observatoires territoriaux par les acteurs territoriaux, se dessine un nouveau mode de construction du territoire qui rompt avec une conception figée de l'espace.

1.3 Définition de l'observatoire territorial

Un observatoire est, selon une définition très générale, « un dispositif mis en œuvre par plusieurs partenaires pour suivre l'évolution d'un ou plusieurs phénomènes, dans l'espace et dans le temps » (Moine A., 2007, p. 125). Tout d'abord, et cela peut paraître trivial de le répéter, le territoire est le centre d'intérêt de tout observatoire « territorial ». C'est-à-dire que les éléments pris en compte seront issus d'une thématique touchant le développement du territoire donné, à une échelle spatiale donnée et nécessairement pris en compte sur un temps plus ou moins long. Selon Moine (2007), les territoires étant complexes, sans cesse en évolution, avec une stabilité dynamique difficile à appréhender, « il est nécessaire de se doter d'outils d'observation adaptés ». Pour lui, les intérêts de la mise en place d'observatoires sont multiples : une gestion de données spatialisées, un traitement et une analyse de ces données, une diffusion et une valorisation des informations, des échanges inter-partenaires et extra-partenaires et une restitution partielle de la complexité d'un territoire. Ensuite, rappelons que ce sont les institutions et les agents de développement des structures porteuses d'observatoire qui font vivre ces projets. Les instruments ne sont que des moyens au service de l'intelligence collective sur un territoire. Les différents partenaires ont pour tâche de définir les objectifs en

amont, tant théoriques que techniques, d'analyser les résultats et de construire une dynamique collective afin de produire de la connaissance.

Trois facteurs interdépendants permettent de classer rapidement les observatoires (Kouzmine Y., 2007). Dans un ordre décroissant d'importance, ce sont : les facteurs concernant la dimension technologique, l'échelle géographique et enfin la gouvernance de l'observatoire. La dimension technologique caractérise en effet l'instrument et dépend des objectifs définis en amont, tout comme des moyens financiers et humains. La question des échelles impose un choix de partenaires, selon que l'on veut un observatoire local ou faisant interagir différentes échelles. Enfin, la création d'un instrument d'observation du territoire s'inscrit dans une gouvernance territoriale donnée, même si à son origine la volonté de renouvellement de ces processus n'est pas clairement exprimée.

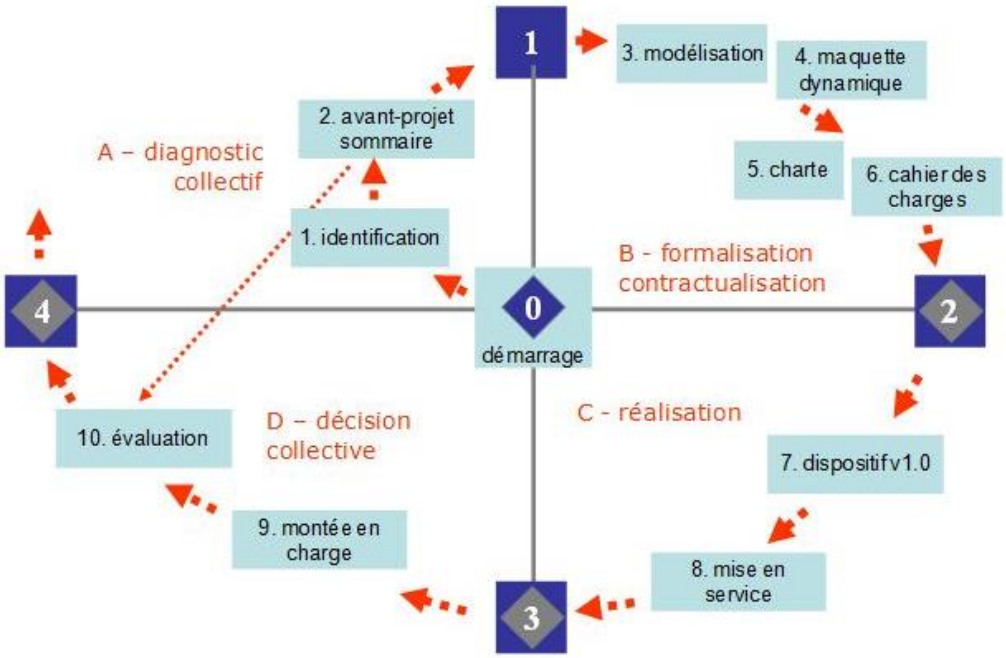
L'intérêt de l'analyse des projets d'observatoires territoriaux réside dans le fait que ces projets ne participeront à la gouvernance territoriale que s'ils prennent en compte les différents points de vue des acteurs (individus et institutions), ce qui nous incite à les appréhender par une approche systémique. Pour que l'observatoire réponde à une problématique de connaissance territoriale, de nombreux défis lui sont posés : dépasser une vision partielle ou sectorielle du système, faire face à des acteurs hétérogènes aux intérêts divergents et aux stratégies interdépendantes. De Sède Marceau et Moine (2009) proposent de revenir sur les fondements théoriques de l'observation territoriale pour arriver à ses aspects méthodologiques et ensuite à un cadre d'analyse des observatoires territoriaux. Leur paradigme comprend quatre dimensions : l'information, le territoire, la technologie et la cognition. Il a pour objectif de maîtriser la dimension territoriale (acteurs - espace - temps - thématique), de relever les défis informationnels et sémantiques (liés à l'implication de différents types d'acteurs), de prendre en compte les aspects sociocognitifs liés à l'acquisition de connaissance par rapport à un territoire (l'observation territoriale s'inscrit dans le paradigme de la connaissance) et enfin d'intégrer la dimension technologique puisque les observatoires sont des systèmes d'information à l'interface entre décision et action.

L'approche choisie par l'INRA (UR ASTER), le CIRAD et le CEMAGREF (UMR Tetis) dans le RMT OAAT[34] est quelque peu différente. Ils considèrent les observatoires comme un « système d'information pour des acteurs sans dépendance hiérarchique ». Ils proposent alors

[34] Réseau mixte technologique observatoire des activités agricoles territorialisées, labellisé en 2007 par le Ministère de l'Agriculture, pour aider à la conception et à la mise en réseau des observatoires. Il avait pour objectifs de : « mieux partager les connaissances sur ces objets entre chercheurs, acteurs du développement et de l'enseignement, collectivités territoriales et filières de production ; valoriser les compétences du réseau pour fournir des outils et un appui méthodologique favorisant la mise en place, la pérennisation et le déploiement de tels observatoires ; transférer les acquis, notamment au travers d'actions de formations qui pourront être conduites par les établissements d'enseignement technique et supérieur ainsi que professionnels », http://www.obsagri.fr, consulté le 19 août 2011.

deux points de vue : l'observatoire comme « produit », qui fait de l'observatoire un système d'information pour un partage de données et un pilotage de l'action ou l'observatoire comme « processus », et c'est alors l'aspect mise en réseau d'acteurs qui prime. Nous verrons par la suite que dans le cas des projets d'observatoires étudiés, c'est clairement la deuxième approche qui est mise en avant. Ces chercheurs, avec la participation de Chambres d'agriculture et de l'APEM, ont développé une méthode de conception d'observatoires, synthétisée par la figure ci-dessous.

Schéma 9 – La spirale Co-Obs de conception collaborative d'observatoire



Sources : RMT OAAT, APEM

La méthode « en spirale » présentée ci-dessus a permis d'identifier des rôles nécessaires à la construction d'un observatoire et dix étapes-clés à garder à l'esprit si l'on veut mettre en place un tel instrument. Ce projet a le mérite de proposer un cadre méthodologique aux projets d'observatoire. Cependant, se posent encore de nombreuses questions telles que les modalités d'association des différents acteurs territoriaux au processus mais aussi l'évaluation des apprentissages en jeu. Cette méthode est selon nous très séquencée et montre la complexité du processus de construction d'un observatoire territorial. De plus, nous avons participé au groupe « métier » qui a produit un cahier des charges de formation correspondant à une réflexion sur les compétences nécessaires à la construction d'un observatoire à destination des professionnels souhaitant mettre en place un tel projet (Guisepelli E. et al., 2009). Les travaux de recherche sur ce thème, en lien avec les problématiques des professionnels, sont donc d'actualité.

L'analyse cognitive de l'action publique territoriale a montré que les instruments de l'action publique renferment des valeurs, des visions de la société et permettent en partie de lire des idéologies professionnelles portées par les élus, les experts et les fonctionnaires ; idéologies qui façonnent ensuite l'ordre social local (Arnaud L. et al., 2005). L'instrument n'est ni un simple décor, ni un simple révélateur du social déjà existant, mais bel et bien un élément participant à son élaboration, ce qui lui confère alors le statut de médiateur (Weller J.-M., 2008). Nous voyons ainsi que l'on peut approcher les observatoires territoriaux comme des instruments d'action publique. Nous donnons donc la définition suivante d'un observatoire : instrument mobilisé par les professionnels du développement pour produire et pour mutualiser des informations en vue d'améliorer l'efficacité de l'action publique territoriale. Nous proposons d'analyser l'observatoire territorial comme un instrument de gouvernance (Lascoumes P., Le Galès P., 2005), ce que nous développerons dans la dernière partie de ce chapitre.

2. Quelle est l'influence du contexte de la société de la connaissance dans la perception et la mise en place d'observatoires territoriaux ?

A partir de l'analyse du contexte de déploiement de la société de la connaissance, nous interrogeons la place et le rôle des technologies de l'information dans le développement territorial.

2.1 Technologies de l'information et société de la connaissance

Les TIC constituent un enjeu fort pour le développement territorial du point de vue économique ainsi que pour l'égalité dans l'accès au savoir, à l'emploi et à la culture. Les TIC réunissent « un ensemble d'outils et de techniques résultant de la combinaison des télécommunications, de l'informatique et de l'audiovisuel, avec la numérisation de l'information comme dénominateur commun » (Repetti A., 2003, p. 33). Elles possèdent deux caractéristiques fondamentales : leur renouvellement s'effectue à un rythme élevé et leur diffusion est massive et concerne tous les domaines de la vie sociale. Comment leur développement a-t-il influencé la conception et la mise en œuvre de l'observation du territoire ? Cette question appelle une réflexion sur le contexte global de société de la connaissance ainsi que sur les différents concepts intervenant dans l'observation territoriale, depuis la donnée jusqu'à la connaissance.

2.1.1. La société de l'information : entre discours et pratiques

a. De multiples confusions alimentant un déterminisme technologique

Castells décrit dans son œuvre un monde « où l'information est devenue source de puissance, de richesse et de sens ou, plus souvent, d'un déficit aigu de sens » (Salamé G., 2000, p. 58). Plusieurs auteurs rappellent que l'expression « société de l'information » n'est pas nouvelle (Berthoud G., et al., 2002). Le terme se positionne, en outre, dans un débat plus large et ancien, ayant déjà fait l'objet de controverses dans les années 70 lorsqu'il était question de société post-industrielle (Touraine A., 1965) ou de société de la communication (Miège B., 2002). Malgré cela, les acteurs de terrain nous présente cette société, et les technologies qui lui sont associées, comme « une perpétuelle nouveauté », une révolution, selon une rhétorique plus ou moins consciente. Le discours sur ces techniques abonde dans le sens de la nouveauté alors que, par définition, tout dispositif technique est nouveau au moment où il émerge. « C'est donc le régime pratique et discursif de la nouveauté qui a profondément changé : les conditions dans lesquelles on peut énoncer aujourd'hui un jugement de nouveauté sont particulières » (Jeanneret Y., 2000, p. 74).

Dans un monde où se succèdent les objets techniques, il convient alors de distinguer la nouveauté technique, à la fois de la nouveauté sociale des usages et de la nouveauté médiatique des annonces (Jeanneret Y., 2000). Rappelons, enfin, la critique fondamentale de cette expression qui est de dire que toutes les sociétés sont des sociétés de l'information et que cette expression entraîne « une confusion permanente des enjeux techniques, économiques, sociaux et culturels » (Jeanneret Y., 2000, p. 13).

Suite à ces remarques préliminaires concernant la société de l'information, il apparaît nécessaire de déconstruire les discours, afin de ne pas se perdre dans la « nébuleuse sémantique » qui l'entoure et les nombreux débats qu'elle suscite. Déconstruire le discours sur la société de l'information, et plus globalement sur la société de la connaissance, permet ainsi de questionner le rapport entre technique et social. L'expression « société de l'information » est une « commodité de langage » focalisant l'attention sur les TIC mais ne permettant en aucun cas de définir notre société dans sa globalité (Miège B., 2002). Jeanneret (2000) s'interroge sur la signification du mot « de » dans l'expression « technologies de l'information ». Quel est le rapport des technologies à l'information ? « Sont-elles fabriquées avec l'information ou fabricantes d'information ? » (Jeanneret Y., 2000, p. 58). L'information est certes à la fois leur matière première et leur résultat mais ce n'est pas parce qu'elles « traitent de l'information » qu'elles « produisent de l'information » (Jeanneret Y., 2000). C'est pourquoi, pour cet auteur, cette expression « entretient la confusion entre deux définitions parfaitement distinctes du mot "information", l'une dans le cadre d'un certain type

de procédure technique, l'autre dans le cadre des pratiques sociales » (Jeanneret Y., 2000, p. 59).

Les textes sur la société de l'information ont, de plus, tendance à confondre information et savoir. Or, « selon Gouldner (1989 : 17), le savoir, au-delà d'une somme d'informations dépersonnalisées, est aussi une conscience qui implique "l'effort de sujets totaux et incarnés" » (Berthoud G. et al., 2002, p. 9). Dans les discours, il est souvent fait référence à l'équation « plus d'information = plus de savoir ». Ceci alimente une certaine confusion faisant de la technique une fin en soi (Berthoud G., et al., 2002). Le risque est alors de transformer la connaissance en un instrument et non de l'utiliser comme matière première de l'apprentissage de tout individu. La société de l'information est intimement liée à la globalisation. Raffestin (2006), nous rappelle que la globalisation est un mouvement de modification et de réagencement des connaissances. La démonstration de l'auteur repose sur la thèse suivante : « nous sommes maintenant dans une société de signes. Je veux dire que "l'idéel" devient plus significatif que le "matériel" » (Raffestin C., 2006, p. 251). Le pouvoir serait alors détenu par ceux qui contrôlent ces signes.

Plutôt que de considérer la technique comme un facteur-clé du changement social, parti pris de la plupart des discours sur les TIC, nous préférons donc interroger les facteurs qui guident les changements considérés. Les techniques sont des constructions sociales issues d'un contexte donné (Berthoud G., et al., 2002). C'est pourquoi, pour ces auteurs, « la métaphore de l'impact […] doit être écartée autant que possible » (Berthoud G. et al., 2002, p. 8). Ce discours prônant la transparence, occupant une place centrale dans le discours sur la société de la connaissance, faisant de la figure du réseau son ancrage théorique, a tendance à faire croire que le développement d'une société peut être régi par une somme d'informations que l'on peut classer et partager. Les argumentations des experts et politiques sont le plus souvent teintées de déterminisme et d'utopisme technologique, associés à l'urgence de l'action pour combler le retard (Miège B., 2002). Pour Berthoud et al. (2002), ce discours traduit une conception « développementaliste » de notre société qui suivrait des étapes déterminées pour se développer. Chacune des métaphores utilisées par les analystes et décideurs politiques pour qualifier le mouvement de transformation traduit une vision de la manière dont les auteurs voudraient voir évoluer le cours des choses (Proulx S., 2004). Mais ce discours a ses limites, parmi lesquelles des imprécisions sémantiques et un raisonnement de type causal : « changements techniques => évolutions économiques => transformations de la société => métamorphoses de la démocratie » (Miège B., 2002, p. 45).

La société de l'information est-elle une société technicienne avant tout ? Alors que dans une société technocratique, une caste de technocrates – individus qui prétendent diriger en fonction de leur compétence technique – détient le pouvoir, notre société s'apparente depuis longtemps à une société technicienne, dont la technique est le facteur déterminant (Ellul,

1977). Dans la thèse d'Ellul (1977), la technique s'auto-accroît, imposant ses valeurs d'efficacité et de progrès technique, niant l'homme (ses besoins, sa culture), ainsi que la nature. Ainsi, l'auteur n'hésite pas à contredire, bien avant les discours sur la société de l'information ou de la connaissance, que c'est par un surcroît d'informations que l'homme informé pourra forger son propre jugement. Pour Ellul, les problèmes de notre société dépassent la capacité individuelle à traiter et utiliser correctement cette information, capacité qui demande à la fois beaucoup de temps et de connaissances préalables pour être forgée. Il rappelle, de plus, que tout progrès technique comporte des effets à la fois envisagés et imprévisibles.

Alors, si l'on en revient à notre problématique, existe-t-il vraiment des technologies de l'information ? Comment dépasser l'aspect magique de la technique qui fait que : « tout se passe comme dans un mode de rêve : le grand sorcier découvre une nouvelle technique, on applique cette baguette magique à la réalité, et tout à coup, tout est transformé » (Ellul J., 1977, p. 42) ? Il ne faut pas oublier l'épaisseur du réel, que la technique simplifie et réduit, excluant ainsi ce qui ne peut être codifié. Une fois la prétendue neutralité des TIC remise en question, il s'agit donc de prendre en compte la multiplicité des facteurs physiques, cognitifs et sociaux pour analyser les projets d'observatoires territoriaux comme des dispositifs sociotechniques. La complexité des phénomènes étudiés et la diversité des enjeux qui leur sont liés impliquent, dans la mesure du possible, une approche interdisciplinaire.

b. TIC, espace, organisation et travail

Alors que l'usage des TIC a, pendant un temps, permis d'annoncer la disparition de la distance géographique, des chercheurs ont montré qu'il n'en était rien. Moriset (2005), explique que le développement des technologies numériques a augmenté l'importance de la réflexion géographique car elles sont un nouveau facteur dans le choix de localisation des activités. L'auteur propose alors d'étudier la relation TIC - espace et territoire par les usages de ces technologies. Les TIC, outils séduisants face aux contraintes que connaissent les organisations (rapidité de l'évolution de leur environnement qui empêche les organisations de formuler des stratégies cohérentes, rétroactions qui invalident les raisonnements de type « cause à effet » (Jambes J.-P., 2001)), posent la question de l'adaptation des organisations. Ces instruments résistent-ils aux « réalités des organisations ? Quelles sont leurs véritables vertus et les limites dont on pressent l'importance ? » (Jambes J.-P., 2001, p. 134). L'auteur rappelle, en citant Eveno et Manzagol (1998), que le thème du « messianisme technologique », qui correspond au thème de « l'accélération de l'histoire », est au final un thème récurrent des sciences sociales. « Dans une perspective territoriale, les TIC constituent a priori un formidable domaine de réflexion. Elles interviennent en effet directement dans le triptyque distance - espace - temps et, dans ce triptyque, elles s'avèrent potentiellement en

mesure de transformer significativement les facteurs constitutifs de la proximité et de l'éloignement. […] Les TIC vont-elles changer la territorialité des hommes en facilitant les échanges ou en transformant le rôle de la distance physique ? Peuvent-elles participer de l'évolution des territorialités politiques et des formes de pouvoirs politiques ? » (Jambes J.-P., 2001, p. 134). Donc, contrairement à ce qui avait été envisagé dans un premier temps, les TIC n'abolissent pas la distance. Elles ouvrent des opportunités (par exemple l'accessibilité à un grand nombre de données et d'informations par internet) et reconfigurent les limites des organisations. « Ce sont pourtant toujours les stratégies humaines qui en délimitent les frontières et qui en conçoivent les modes de mise en œuvre » (Jambes J.-P., 2001, p. 135). Ce sont bien des facteurs institutionnels et des déterminants économiques, culturels ou politiques qui conditionnent l'usage et le développement des TIC. Donc, pour cet auteur, même si les TIC offrent de nombreuses fonctionnalités, elles ne modifient pas en profondeur la réalité de l'organisation. Est-ce toujours le cas en 2011 ? Les TIC ont pénétré fortement les organisations, que cela soit par l'usage d'internet et du courrier électronique. Des phénomènes de résistance existent et l'appropriation est sans doute inégale, notamment selon la taille de l'organisation mais aussi selon les profils (âge, formation, expérience) des employés.

Cela nous conduit à une réflexion concernant l'utilisation d'outils du monde de l'entreprise dans le développement territorial. On entend souvent dire que le territoire devrait adopter un système d'information tel que ceux développés dans une entreprise. Or, cette affirmation pose question. Plusieurs chercheurs ont montré que cette transposition au domaine public suscite de nombreuses difficultés, notamment car les outils de l'entreprise ont leurs propres limites et qu'ils ne sont pas adaptés aux contextes locaux (Jambes J.-P., 2001). Alors que, dans les années 80, l'idée dominante proposait de gérer une collectivité comme une entreprise, ce point de vue est fortement relativisé dans les années 2000. De fait, les différences entre territoire et entreprise sont assez conséquentes : les objectifs de l'entreprise sont orientés par le profit et la rentabilité alors que ce sont des critères de promotion de l'intérêt général qui déterminent la gestion territoriale ; les temps des entreprises et des territoires diffèrent fortement (durée du mandat de l'élu, du projet vs plus long terme pour l'entreprise) ; enfin, le territoire est une organisation où l'histoire, l'identité et la culture sont des facteurs intégrateurs des modes d'organisation. Pour le géographe, « ce qui différencie surtout territoire et entreprise, c'est l'espace » (Jambes J.-P., 2001, p. 126).

Nous l'aurons compris, selon l'idéologie techniciste, à laquelle nous n'adhérons pas, « plus l'information est diffusée, plus la communication entre individus et collectivité est assurée, meilleure est l'intercompréhension » (Janin C. et al., 2011, p. 28). Comment concrètement les TIC font-elles évoluer les pratiques professionnelles ? Le pouvoir de la technologie se révèle notamment dans la fixation de normes et de formats d'information, ou

dans l'accès et la circulation réglés de connaissances. Cependant, les TIC ne sont pas les seuls dispositifs techniques utilisés au travail et la question du renouvellement des techniques au travail n'est pas nouvelle. Sous l'effet d'une certaine idéologie de la communication, l'organisation paraît devenir transparente, sommant le salarié de communiquer et de travailler avec les TIC. Mais cette idéologie ne tient pas compte de la dimension sociale de ces organisations et de la capacité des individus à se réapproprier des outils selon différentes logiques pouvant aller à l'encontre de celle dictée par leur direction (De Saint Laurent-Kogan A.-F., Metzger J.-L., 2007).

La production, la collecte et la diffusion des données, géographiques et statistiques, par les acteurs territoriaux (collectivités, territoires de projet…) vont croissantes depuis que ces structures en sont également utilisatrices, dans la mesure où ces données sont indispensables à l'exercice de leurs missions (gestion et administration du territoire, information et participation des citoyens aux décisions…). Les progrès technologiques qui ont permis d'augmenter la puissance des ordinateurs, la performance des logiciels, la disponibilité de référentiels géographiques à des échelles de plus en plus grandes, se conjuguent donc, depuis les années 80, avec la réorganisation des territoires et la redistribution des compétences dans les collectivités (Polombo N., 2007). Les collectivités ainsi que les différents organismes participant de près ou de loin à l'aménagement du territoire (syndicats mixtes, associations de développement, centres de ressources…) intègrent ces technologies dans leurs activités, de manière plus ou moins contrainte : partage de données, acquisition sous différents formats numériques… L'évolution rapide des outils ainsi que la mise à disposition toujours croissante de données sous format numérique fondent un mythe de l'accessibilité pour tous à l'information. Ce mythe conduit de nombreux praticiens du développement, avec leurs décideurs, à développer des outils informatiques en réponse à leurs besoins. On assiste ainsi à une multiplication des projets autour de la création d'outils permettant la mutualisation et le partage d'informations. Projets souvent complexes et longs à mener car ils font intervenir un grand nombre d'acteurs territoriaux (institutions et individus) et nécessitent des moyens techniques et financiers importants. Si l'on prend l'exemple des SIG, au sens de système d'information pour gérer des informations géographiques (Bordin P., 2002), ces technologies sont mises au service de la gestion du territoire (cadastre, réseau, voierie) dès les années 80. Roche (2000) souligne cependant que la diffusion, l'appropriation et l'usage de ces technologies renferment une grande complexité. Il invite à inscrire la réflexion sur ces outils dans une approche de géographie sociale qui replace la question de la diffusion et de l'appropriation de ces technologies dans un questionnement plus général sur les « liens entre espace et société et la manière dont le(s) territoire(s) sont pensés et produits à travers ces outils » (Roche S., 2000, p. 10).

Le bilan de cette révolution entamée depuis plus de vingt ans est plutôt mitigé malgré un important rôle de diffusion de la recherche ayant des liens privilégiés avec des structures de développement. La numérisation a certes amélioré la pratique des professionnels du développement, mais elle reste encore limitée et confinée à des tâches de gestion. Du fait de l'importance du développement des TIC et de leur grande diversité, il s'agit à présent de s'interroger sur leurs usages au service du développement territorial. Nous revenons pour cela sur quelques définitions avant de nous focaliser sur les différentes manières de mobiliser ces technologies au service de l'observation territoriale.

2.1.2. Données, informations, systèmes d'information et connaissances : une chaîne à maîtriser pour l'observation territoriale

Nous allons à présent aborder successivement les notions d'information, de systèmes d'information et de connaissance, car compte tenu de la polysémie que recouvrent ces termes, il est indispensable de les définir pour préciser le cadre de cette étude.

a. Des données à l'information

La production de données brutes, tirées de séries d'observation et de mesures, et leur traitement par rapport au problème à traiter engendrent des informations qui doivent être utilisables par les individus concernés (Joliveau T., 2004). Nous mobilisons ici une approche de l'information comme ressource pour l'action et pour l'acteur i.e. comme construit socio-cognitif de l'acteur qui l'utilise et qui lui donne sens. Dans les entreprises, et selon le modèle de Simon (Simon H., 1956, cité par Magne M.-A., 2007), « l'information est considérée comme une donnée codée, transmise et décodée et la gestion de l'information est réduite à l'optimisation de ses modes de recueil, de traitement et de stockage à des fins d'amélioration des processus techniques et décisionnels » (Magne M.-A., 2007, p. 42). Nous retiendrons de la thèse de Magne (2007) que l'information est subjective et est donc liée à l'individu qui la mobilise dans un contexte. Une information est une donnée qui a un sens. Il en découle donc que, même si dans le cadre de l'aménagement du territoire on met souvent en avant un besoin de données « objectives », « aucune donnée n'est objective puisque elle est toujours le fruit d'un choix. Comme le soulignent [Claramunt, 1997] ou bien encore [Joliveau, 2004], la réalité est instrumentée » (De Sède Marceau M.-H. et al., 2009, p. 23). Les informations résultent d'une interprétation de données, il y a donc des processus sociocognitifs complexes en jeu « où se mêlent mécanismes individuels et construction collective » (Noucher M., 2009).

b. De l'information au système d'informations

Le système d'information est un concept désignant « un ensemble de ressources informationnelles, logicielles et matérielles ainsi qu'un ensemble de compétences fonctionnant de concert pour assurer le suivi, l'analyse, la gestion et la décision dans le cadre d'organisations complexes, qu'il s'agisse d'entreprises, de collectivités, etc. » (De Sède Marceau M.-H., 2002, p. 92). Il permet d'acquérir, de traiter, de stocker des informations dans et entre des organisations. Il possède les caractéristiques suivantes :

- « une composante sociale, une composante organisationnelle avec ou sans composante technique ;
- le système d'information est affecté et au service d'activités ou métiers spécifiques. […] ;
- le système d'information est finalisé […] ;
- le fonctionnement du système d'information s'articule autour des phases de collecte, de traitement, de stockage et de diffusion de l'information » (Magne M.-A., 2007, p. 45).

Le système d'information assure donc le stockage et la transmission des informations. Ainsi, certains confondent système d'information avec système informatisé. Les observatoires territoriaux, que l'on peut considérer comme des systèmes d'information, puisqu'ils sont des ensembles ordonnés d'informations à disposition d'utilisateurs, se construisent autour de la volonté de mutualiser de l'information à l'échelle d'un territoire donné. L'objet d'étude des projets d'observatoires étant le territoire, nous pouvons les relier au concept de systèmes d'information territoriaux, définis comme systèmes d'information dédiés à l'aide à la décision sur le territoire dont l'objectif est d'organiser, faciliter et améliorer les échanges d'informations entre les différents acteurs territoriaux. Pour De Sède Marceau M.-H. et al. (2009), les observatoires « constituent une véritable mémoire des territoires à l'instar des systèmes d'information d'entreprises, considérés comme la mémoire des organisations qu'ils renseignent » (De Sède Marceau M.-H. et al., 2009, p. 17). Cette analyse est selon nous à nuancer. Les observatoires peuvent en effet constituer la mémoire d'une structure, mais pour le territoire, cela reste à démontrer. L'approche du « territoire apprenant » (Jambes J.-P., 2001) renouvèle la conception du système d'information du territoire. L'auteur propose en effet de « concevoir un "territoire organisation cognitive" [… c'est-à-dire] de passer d'un territoire structure, qui canalise, ralentit, appauvrit la circulation de l'information, à un territoire organisation cognitive conçu comme un système de collecte, de traitement et de diffusion de l'information, puis de consolidation de cette information en actions » (Jambes J.-P., 2001, p. 128).

Le SIG est un type particulier de système d'information qui intègre, gère, analyse et diffuse de l'information géographique, au sens d'une donnée repérée et localisable dans l'espace. Le SIG est d'abord un environnement informatique avec un ensemble d'outils et de logiciels. C'est aussi une base de données géoréférencées et des périphériques pour traiter et visualiser ces données. Les SIG sont des constructions techniques *ad hoc,* mises en place pour répondre à une question. Certains auteurs, Joliveau (2004) notamment, analysent les SIG comme systèmes d'information des organisations, d'autres comme une construction sociale (Roche S., 2000), d'autres encore comme des catalyseurs de l'ouverture inter-organisationnelle (Noucher M., De Sède Marceau M.-H., Golay S., Pornon H., 2006). Tout comme le note Pornon (2011), une certaine confusion règne en France concernant l'acronyme SIG. Il est en effet utilisé à la fois pour désigner le logiciel, le projet informatique et le système d'information. Pour Pornon (2011), trois axes caractérisent les projets de SIG : l'axe organisationnel, l'axe territorial et l'axe thématique. L'axe organisationnel inclut le contexte organisationnel du projet de SIG, sa dimension individuelle ou collective, intra ou inter-organisationnelle, le niveau d'implication des acteurs, les caractéristiques des organisations concernées et enfin les objectifs organisationnels du projet (efficacité des personnes ou des services, coordination dans l'organisation…). L'axe territorial s'intéresse au territoire concerné, à la place qui lui est donnée dans le projet de SIG, aux phénomènes territoriaux étudiés et aux objectifs poursuivis sur le territoire concerné. Le dernier axe, thématique, renvoie aux domaines d'activité traités par le SIG et au croisement de ces différents types d'activité le cas échéant. La majorité des observatoires territoriaux en France utilisent à un moment donné ou en permanence un SIG comme base de l'observation du territoire. Ce n'est cependant pas un prérequis.

c. De l'information à la connaissance

Le passage de l'information à la connaissance s'effectue à partir du traitement, de l'analyse et de la mise en débat de l'information. L'acquisition de connaissances relatives au territoire, objectif majeur préexistant à la prise de décision, peut être assimilée à une opération d'apprentissage, c'est-à-dire une modification de la capacité à penser, représenter et construire l'objet d'étude sous l'effet de la mobilisation de données. Les recherches en sciences cognitives et en informatique mettent en avant le fait que la connaissance est le fruit non seulement de données externes à l'apprenant, d'interactions avec son environnement, mais aussi d'outils et d'informations internes à ce dernier, notamment des outils mémoriels. Ainsi, « ce que nous appelons connaissances peut être défini comme tous nos savoirs de base servant à la reconnaissance, à la composition des situations et de l'action, et qui prennent la forme de structures stabilisées dans la mémoire à long terme. Ces savoirs vont se manifester comme représentations, c'est-à-dire des états provisoires de connaissance, résultant de nos activités de

construction et d'interprétation des situations ou des événements. Certaines de ces représentations vont être stockées en mémoire puisque pertinentes ou correspondant à des savoirs réutilisables, elles prendront, de ce fait, le statut de connaissances et l'on parlera à ce propos d'acquisition ou de construction de connaissances » (Vignaux G., 1991, cité par Maurel P., 2001).

Différentes positions épistémologiques existent concernant la cognition. Pour le paradigme du traitement de l'information, la cognition est construite par l'action et est donc située (Wenger E., Lave J., 1991), mais elle est aussi historiquement et culturellement construite (Vygostki L., 1978) et peut être distribuée (Hutchins E., 1995). Ce qui nous intéresse dans le cadre des observatoires territoriaux est au final le rapport entre connaissance et action. La connaissance et l'action sont indissociables puisque la cognition ne peut être isolée de l'action et des finalités qui y sont assignées par l'individu. Toutes ces caractéristiques impliquent de s'intéresser à l'information, en la considérant comme interprétée, incarnée dans l'action, située dans un contexte et intégrée dans un projet.

La différence entre information et connaissance est fondamentale car elle conditionne les possibilités de stockage et de transmission. Tant que l'information n'est pas utilisée, interprétée, manipulée, elle reste inactive (David P.-A., Foray D., 2002). C'est pourquoi le prix de reproduction de l'information est quasiment nul, contrairement à celui de la connaissance, difficile à expliciter et à transférer d'un individu à un autre. L'explicitation du contexte et l'articulation avec d'autres connaissances permettent de stocker une partie de la connaissance. Mais bien qu'elle crée de nouveaux objets de connaissance, par classement ou combinaison des connaissances formalisées, la codification ne donne pas accès à la totalité de la connaissance. Le partage des connaissances suppose l'acceptation des représentations d'autrui et donc des opérations de (dé)codage et de traduction. La difficulté lors du passage de la compréhension individuelle à la compréhension collective s'explique notamment par la complexité augmentée de cette connaissance qui est de moins en moins facilement communicable. Noucher (2009) a mis en évidence le besoin de synchronisation cognitive qui entre en jeu lors de la volonté de partage de connaissances. La synchronisation cognitive revient à la mise en place de processus de médiation (codage / traduction / reconstruction) entre données afin de favoriser une compréhension à la fois individuelle et collective. Noucher (2009) démontre que le fait de considérer l'information géographique comme un objet-frontière permet de l'analyser comme support du processus de synchronisation cognitive ; processus nécessaire à l'émergence de connaissances partagées.

La complexité des territoires soulève le problème de leur connaissance réelle et efficiente. Le fonctionnement actuel des politiques publiques (injonctions au diagnostic et à l'évaluation notamment) rend obligatoire l'accès à l'information et participe d'une production de connaissances à une échelle territoriale donnée. Les professionnels du développement ont

donc besoin de mobiliser une information complexe rapidement. Apparaît également la nécessité du partage de l'information à l'échelle de chaque territoire et entre territoires. Le passage de la notion d'information géographique à la notion d'information et de connaissance territoriales s'effectue par une contextualisation et une finalisation des données (Feyt G., 2010). Feyt (2007) caractérise ainsi la connaissance territoriale :

- la collecte et la gestion des données relatives au territoire sur un temps long ;
- la compréhension des dynamiques territoriales, appuyée sur une capacité d'analyse et d'interprétation ;
- la valorisation de cette connaissance au service des différents temps des politiques publiques territoriales : prospective, élaboration, concertation, déclinaison, suivi, évaluation.

Quel que soit le domaine d'intervention, l'aide à la décision se nourrit de connaissances pour être pertinente. La connaissance territoriale doit se construire à l'intersection entre trois mondes professionnels (Feyt G., 2010) : celui des données et des outils (informaticiens, géomaticiens[35]…), celui des expertises thématiques (chargés de mission thématiques, experts…) et celui de l'ingénierie de la décision (décideurs techniques et politiques), mondes qui ont, jusqu'alors, surtout eu des relations bilatérales. Mais, pour cela, il faut que les enjeux et les usages soient réfléchis avant les outils.

2.2 Technologies de l'information et développement territorial

Un constat émergeant de notre travail de terrain est celui du retard du monde du développement territorial dans la prise en compte des possibilités offertes par les TIG. Nous posons la question de l'évolution des « métiers du territoire » du fait de l'utilisation de ces technologies. Comment les instruments mobilisés dans la conduite de l'action publique de développement sont-ils appropriés par les professionnels du développement ? Pour y répondre nous aborderons successivement les usages sociaux des TIG, les aspects sociocognitifs et culturels de l'appropriation de l'information géographique et des pistes de réflexion concernant les processus de développement territorial.

2.2.1. Les usages sociaux des TIG

La « conscientisation » du citoyen et l'innovation constante dans le monde de l'informatique entraînent une sorte de fuite en avant de la part des professionnels du développement. Nombreuses sont les structures intervenant dans le champ du développement

[35] Géomaticien : néologisme entre géographique et informatique qui « désigne l'ensemble des techniques liées à l'information géographique » (Polombo N., 2007, p. 8).

territorial (collectivités, bureaux d'études…) à se doter d'instruments de gestion et de planification territoriales, même si les différences entre milieu urbain et milieu rural sont importantes du fait d'enjeux distincts et de moyens disproportionnés. Cette différence est, en outre, peu étudiée où la plupart des travaux sur l'observation (Chebroux J.-B., 2007, Roux E., Feyt G., 2011) se concentrent sur les milieux urbain et/ou périurbain.

Même s'il existe une diffusion massive de ces technologies, des disparités émergent en ce qui concerne le niveau d'adoption et d'usage par les acteurs territoriaux (institutions et individus). Il existe une différence dans les usages sociaux (information *versus* participation) et dans les effets de ces technologies sur le fonctionnement et les pratiques des organisations, notamment en termes de coopération. Selon Roche (2000), la clé du problème réside dans la capacité des acteurs territoriaux à intégrer et à maîtriser ces systèmes d'information (et leurs informations). Il est regrettable, selon lui, que les TIG aient, bien souvent, un rôle limité à la seule présentation de la situation du territoire et à un accès à distance de l'information. Alors qu'ils pourraient être utilisés pour les différentes phases du processus de participation publique : information des parties, consultation, concertation et coopération. Pour Roche (2000), ces technologies peuvent s'analyser selon trois paradigmes :

- un déterminisme technologique dans lequel les TIG sont considérés comme vecteur de progrès social, indépendamment du contexte ;
- un rationalisme managérial : l'introduction des TIG dans une organisation n'est pas qu'une affaire technique ; son succès est lié à une démarche méthodologique rigoureuse et rationnelle ;
- l'interactionnisme social : il faut appréhender le développement des TIG comme un processus d'interaction entre les technologies et un contexte social spécifique.

Roche se situe dans le troisième paradigme. N'oublions pas que les TIG imposent des contraintes de structuration, d'analyse et de représentation des informations et qu'elles sont toujours le reflet de leurs concepteurs. En effet, Argyris et Schön (cités par Roche S., 2000) ont montré que la technique n'est pas intrinsèquement porteuse d'efficacité sociale. « En négligeant l'utilisation de la technologie, nous oublions que celle-ci n'a ni valeur, ni sens, ni conséquences par elle-même : c'est la pratique qui décide de tout cela » (Orlikowski W.-J., 1999). Il faut donc s'intéresser à la notion d'usage, qui peut être abordée selon quatre approches (Péribois C., 2008) :

- la logique de diffusion, qui cherche à comprendre l'acceptation ou le rejet par un individu, mais aussi comment la technologie se diffuse dans la société ;
- l'approche de l'innovation technique, modèle socio-constructiviste qui considère l'innovation sous l'angle des négociations sociales et des représentations ;

- l'approche déterministe selon laquelle la technologie oriente le comportement social ;
- l'appropriation, qui étudie les pratiques et représentations des usagers disposant, vis-à-vis de l'objet, d'une autonomie créatrice.

Argyris et Schön (1978) ont mis en évidence l'existence de théories d'adhésion (ce que nous disons sur notre manière d'agir) et de théories d'usage (ce que nos actes révèlent sur notre manière d'agir). Dans le cas des technologies de l'information, il n'est pas rare d'observer cette différenciation entre adhésion et usage. L'information est à la fois une ressource (et il faut alors se questionner sur la manière de l'acquérir, de l'analyser et de la représenter) et un produit de l'interprétation par les individus. L'observatoire territorial est un instrument faisant intervenir une catégorie de TIG, considérées par les organisations territoriales comme les « moyens contemporains de faire face à la complexité de nos sociétés modernes » (Roche S., 2003) et présentées comme des réponses aux enjeux d'information, de consultation et de participation. Globalement, les TIG génèrent des modélisations du réel pour réduire la complexité d'un problème. Ces technologies ont alors deux usages principaux (Roche S., 2003) :

- analyser, formaliser et diffuser, c'est-à-dire produire et partager, des représentations spatiales ;
- acquérir, structurer, gérer et mettre à jour des données géographiques.

2.2.2. Les aspects socio-cognitifs et culturels de l'appropriation de l'information géographique

Afin de dépasser une perspective technico-institutionnelle, empreinte de déterminisme technologique, pour expliquer le déploiement des SIG dans les organisations, Pornon (1998) s'est attaché à démontrer le comportement stratégique des individus ainsi que des organisations que suscite la mise en place de SIG. Il illustre ainsi l'existence de nombreux conflits de pouvoir. A la suite de ces travaux, Noucher (2009) défend dans sa thèse une perspective sociocognitive quant à l'usage de la donnée géographique. Selon lui, la cognition est socialement distribuée entre les outils et les individus des réseaux inter-organisationnels. Il cherche à « savoir comment la donnée géographique peut être à la fois un objet de négociation collective […] tout en étant objet de représentation individuelle » (Noucher M., 2009, p. 2). Il s'intéresse pour cela aux processus d'appropriation de cette donnée, en prenant exemple principalement sur des données environnementales et d'occupation du sol en milieu urbain. Il analyse les usages des technologies comme révélateurs de la démarche d'appropriation permettant de mesurer les effets de l'apprentissage. Dans une approche sociale et cognitive de l'apprentissage, il émet l'hypothèse que les processus d'apprentissage dans la cognition

socialement distribuée sont complémentaires : l'apprentissage comme développement du collectif et comme développement de l'individu. Mais comme nous l'avons déjà souligné, les SIG ne font pas les observatoires territoriaux bien qu'ils soient souvent utilisés. Ces derniers sont en effet des instruments faisant intervenir d'autres dimensions que la dimension technologique telles que les dimensions politiques, territoriales ou encore symboliques liées au processus d'observation du territoire. C'est pourquoi une approche systémique, garante d'une approche globale, paraît nécessaire dans l'étude des observatoires territoriaux. L'approche systémique, dans laquelle un système peut être défini comme « une relation entre des parties qui peuvent être très différentes les unes des autres et qui constituent un tout à la fois organisé, organisant et organisateur » (Morin E., 2005, p. 1) considère les territoires comme des « systèmes ouverts » (théorie générale des systèmes de Bertalanfy). Cette approche, qui postule que le tout est plus que la somme des parties, permet d'obtenir une vision globale et intégrée des processus en jeu et d'intégrer à la fois la dimension individuelle et collective de l'apprentissage. Pour Crozier et Friedberg (1977), le système est un ensemble constitué comme un champ structuré – non neutre – dont les différents éléments ont des conduites coordonnées et interdépendantes. L'organisation est donc le produit d'un système. Noucher (2009) met ainsi en évidence la récursivité entre apprentissage individuel et collectif dans le temps long. L'objectif de la thèse est bien de comprendre le processus liant observation territoriale et ingénierie territoriale dans son ensemble. C'est bien l'interaction entre ces deux ressources territoriales qui nous intéresse et non chacune prise séparément.

Nous proposons de prolonger son travail dans deux directions. Tout d'abord, Noucher ne s'est intéressé qu'aux réseaux géomatiques, c'est-à-dire mobilisant des informations géographiques. Or les observatoires territoriaux sont, des réseaux, d'une part, mobilisant à la fois des informations géographiques et statistiques et, d'autre part, mettant en jeu de plus en plus de professionnels du développement qui n'ont, soit aucune formation en géomatique, soit une formation insuffisante. Ensuite, les usages de ces données gagneraient à être mis en lien avec l'ingénierie territoriale et, au final, la gouvernance territoriale. En effet, les professionnels du développement échangent des données géographiques pour appuyer leurs projets de développement car ils y sont contraints par les injonctions des politiques territoriales. C'est pourquoi nous rejoignons Noucher lorsqu'il postule que le processus d'appropriation de la donnée nécessite un « exercice d'animation innovant pour redéfinir les méthodes et outils de partage et de production de données dans un contexte multi-acteurs [et qu'il faut un] médiateur qui assure un rôle d'intermédiaire socio-cognitif » (Noucher M., 2009, p. 163). Il propose alors la notion de facilitation qui suppose de rendre facile et de rendre possible, dans un contexte de coopération territoriale. L'approche en termes de compétences des agents et des institutions en jeu dans des observatoires territoriaux

questionne, selon nous, l'articulation entre les dimensions individuelle et collective de la production d'observation territoriale.

2.2.3. Comment améliorer les processus de développement territorial par l'usage des TIG ?

Notre travail à l'APEM, ainsi que la bibliographie existante, permettent d'affirmer de fortes inégalités dans les démarches d'utilisation des TIG dans l'aménagement du territoire. De nombreux acteurs, à commencer par l'APEM, font l'hypothèse que la systématisation des systèmes d'information en entreprise pourrait inspirer les structures territoriales afin de gérer au mieux la complexité des besoins et des contextes dans lesquels elles interviennent. L'expérience montre cependant des projets en premier lieu opportunistes et liés à un contexte donné. « Les technologies de l'information géographique sont le plus souvent "plaquées" sur les modes de fonctionnement des organismes qui les accueillent et se déploient sans faire appel à des démarches bien structurées » (De Sède Marceau M.-H., 2002, p. 102). C'est donc l'adéquation entre besoins des usagers et projets de SIG qui est fondamentale. Pour cela, la maîtrise de la dimension géographique des entités en jeu est indispensable. La conséquence, évidente, de ces constats est la nécessaire mise en place de projets pluridisciplinaires. La mise en relation et en cohérence des conceptions géographiques mais aussi économiques, écologiques ou sociales du territoire devrait faire partie de tout projet d'observatoire, ce qui est loin d'être le cas.

Comment alors mettre en place des systèmes d'information territoriaux favorisant l'échange, la synergie et des économies d'échelle entre différents partenaires du développement territorial ? En quoi l'utilisation de ces instruments institue-t-elle une ou plusieurs réalités et lesquelles ? Comment sont-elles réappropriées et utilisées ? Plusieurs types d'instruments sont développés sur les territoires. Ce sont des instruments de suivi des évolutions sociodémographiques du territoire, qui capitalisent des informations sur le système à partir d'un temps T ; des instruments de suivi du projet de territoire qui analysent les états successifs du projet au regard des objectifs assignés au développement du territoire (des instruments d'évaluation, donc) et enfin des instruments de suivi de l'évolution du système d'acteurs. La palette des instruments à disposition pour orienter l'action territoriale est variée (cartes, photographies, entretiens, dessins…) mais cette thèse se concentre sur un instrument, l'observatoire territorial, qui peut mobiliser ceux précédemment cités. La conception et la mise en œuvre d'un observatoire territorial doivent passer par une compréhension commune du territoire, des usages et des différentes perceptions qu'il génère. Les observatoires déjà en fonctionnement connaissent certaines critiques quant à leur contribution au développement territorial (Janin C. et al, 2011). Bien souvent limité à des informations administratives, le contenu des observatoires permet néanmoins de démultiplier les usages de ces informations,

de faciliter des rapprochements interinstitutionnels (aspect non négligeable dans le contexte de restructuration des services de l'Etat et des collectivités territoriales), d'augmenter leur visibilité et ainsi de créer l'opportunité d'un échange d'expériences. Mais ces auteurs insistent sur le fait que capitaliser et diffuser des informations ne suffisent pas à leur démocratisation et qu'au contraire cela aurait tendance à fixer, voire à appauvrir les discours sur le développement territorial. Le risque de cet instrument est donc de favoriser, contrairement à ses objectifs de co-construction de connaissances, une certaine « routinisation » du développement territorial. Se pose la question de la traduction de l'expérience des agents de développement dans des systèmes d'informations. Cette analyse rejoint nos discussions avec les professionnels dont certains nous disaient vouloir inventer « l'observatoire nouvelle génération » qui, en outre, ne devrait pas s'appeler observatoire, le terme faisant référence, trop souvent, à des bases de données et de la cartographie.

Dans une optique d'ingénierie territoriale, Feyt (2004) étudie la problématique des métiers du territoire, c'est-à-dire les professionnels du développement territorial en charge de l'accompagnement à la prise de décision des élus, face aux SIG avec l'hypothèse que ces technologies permettent de lire les différentes représentations qu'ont ces professionnels de l'espace (selon la manière dont ils le modélisent notamment). Les métiers du développement territorial sont des métiers d'interface, leur point commun étant de gérer ou de valoriser au mieux un territoire, construction commune à partir des ressources disponibles. De plus, la majeure partie de la production et de l'utilisation des données géographiques se fait par ou pour des organismes publics ou para-publics. Les TIG peuvent avoir alors un rôle dérangeant, notamment pour les élus, en ce qu'elles formalisent une situation territoriale et révélent des tendances insoupçonnées. La prolifération des bases de données en est un exemple puisque chacune a été construite en fonction d'une vision, d'un modèle et d'une stratégie spécifique. En termes d'évolution du métier des professionnels du développement, l'auteur pense que « pour exprimer la connaissance territoriale au moyen d'un SIG », il faut réunir trois registres de compétences qui sont : la mise en image, la mise en schéma (choix des couches) et la mise en système (invention d'un mode de représentation des objets cartographiques, indépendant de leur visualisation). La limite de ce raisonnement tient au fait que ce que Feyt appelle les « nouveaux métiers » sont en réalité les métiers ayant remplacé le cartographe, à savoir les géomaticiens. Cette approche est donc réductrice dans le sens où elle ne prend pas en compte la totalité des professionnels du développement. Les instruments d'observation du territoire se retrouvent au centre de systèmes d'acteurs, bien souvent préexistants à leur construction. L'observatoire territorial est un instrument qui fait appel à ces technologies mais qui met également en jeu d'autres dimensions. Quelles évolutions des métiers et des compétences des agents de développement ces projets d'observatoires révèlent-ils ? Quelles seront les conséquences de ces évolutions sur la gouvernance territoriale ?

3. L'observatoire territorial, un instrument d'action publique qui questionne l'ingénierie

Alors que l'ingénierie territoriale résulte d'une action publique territoriale toujours plus complexe, nous avons choisi d'analyser les observatoires territoriaux comme des instruments de cette action publique afin d'interroger en quoi ces instruments orientent, à leur tour, les pratiques d'ingénierie.

3.1 L'approche par les instruments d'action publique

Cette approche, quoique classique en sciences politiques, est relativement récente en géographie. C'est pourquoi, nous commencerons par rappeler ses lignes directrices pour, ensuite, décrire les propriétés des instruments d'action publique et, enfin, comment les étudier.

3.1.1. *« L'action publique saisie par ses instruments »*[36]

Définissant l'action publique comme un « espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités, des contenus, des projets d'acteurs » (Lascoumes P., Le Galès P., 2005, p. 12), les auteurs effectuent un travail de déconstruction de l'action publique en prenant appui sur une analyse de ses instruments. La sociologie de l'action publique a mis en évidence trois éléments explicatifs de la complexité de l'action publique :

- les problèmes traités sont infinis, transversaux et hétérogènes ;
- il y a multiplication des institutions et des espaces d'invention et de pratique de cette action publique ;
- il y a diversification des techniques d'intervention et empilement de ces dernières.

Leur hypothèse principale pose que « la création d'instruments d'action publique peut servir de révélateur de transformations plus profondes de l'action publique, de son sens, de son cadre cognitif et normatif et des résultats » (Lascoumes P., Le Galès P., 2005, p. 25). Les auteurs font le constat d'un manque dans les approches de l'analyse de l'action publique. Ils dénoncent l'approche fonctionnaliste qui présente le choix des instruments pour l'action publique comme relevant de simples choix techniques. Les instruments sont alors étudiés au travers de leur efficacité. Or, d'une part, les choix d'instruments sont significatifs des choix de politiques publiques et des caractéristiques de ces dernières, et, d'autre part, les instruments

[36] Titre de l'introduction de Lascoumes P., Le Galès P., 2005 in Lascoumes P., Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, pp. 11-44.

d'action publique induisent des effets propres, souvent différents de ceux définis au départ par les individus et institutions qui les mettent en œuvre, qu'il s'agisse d'un consensus autour de l'instrument, d'une représentation spécifique d'une réalité, ou encore d'une problématisation particulière d'un enjeu. Les auteurs défendent la thèse selon laquelle, s'ils sont présentés par les acteurs comme des facteurs secondaires et anodins, les instruments d'action publique sont véritablement porteurs de sens politique : ils produisent des effets propres, plus ou moins discrets, souvent inattendus, qui peuvent être à l'origine de transformations dans les modes opératoires et les contenus des politiques publiques. De plus, ils sont porteurs d'une théorie des rapports entre l'Etat et la société. Se pencher sur l'instrumentation de l'action publique, c'est donc se donner les moyens d'appréhender ces rapports et en particulier de comprendre comment l'Etat, certes contesté, se réorganise.

Weber (1995) a proposé une approche du rôle des instruments d'action publique en les envisageant comme technique de domination. Foucault a par la suite montré la place centrale de « l'instrumentation » dans l'exercice du pouvoir, puisqu'il s'est intéressé aux modes d'action et donc à la matérialité des gouvernements. Dans le champ de l'action publique, l'instrument de l'action publique est « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation » (Lascoumes P., Le Galès P., 2005, p. 14). Cette définition de l'instrument normant l'action publique et les configurations d'acteurs est proche de celle d'institution au sens où le choix de tel ou tel instrument va déterminer la manière dont les acteurs vont se comporter, les ressources qu'ils peuvent mobiliser, etc. Il s'agit donc de chercher à comprendre pourquoi tel instrument est retenu ; et quels sont les effets de ce choix. Il existe différents types d'instruments : législatif et réglementaire, économique et fiscal, conventionnel et incitatif, informatif et communicationnel. On peut citer comme technologies de gouvernement la statistique ou la cartographie, qui peuvent être constitutives d'observatoires territoriaux, mais aussi la réglementation, les rapports financiers, le zonage…

3.1.2. Propriétés des instruments d'action publique

a. Les instruments, constructions sociales et politiques

La genèse d'un instrument est un processus itératif. Des modifications progressives, à la marge, entraînent une convergence cognitive autour des politiques publiques et des instruments qui y sont associés. Ce sont, tout d'abord, des instruments politisés car ils sont porteurs d'enjeux politiques souvent implicites par rapport à la légitimité technique mais qui n'en sont pas moins présents. L'ouvrage *Gouverner par les instruments* est ainsi tourné volontairement dans le dévoilement de ces logiques politiques. En outre, les instruments peuvent aussi servir à masquer un déficit de volonté politique. C'est le cas de la « Méthode ouverte de coordination », méta-instrument de gouvernance européenne, analysée par Renaud

Dehousse (2005), qui contribue à masquer une divergence politique entre Etats membres par un apparent consensus et un engouement généralisé autour de cet instrument. Ce sont, ensuite, des instruments discrets. Souvent, nous disent Lascoumes et Le Galès, les instruments sont présentés comme anodins pour cacher des logiques politiques. La discrétion des instruments de réforme permet ainsi une acceptation plus souple par les individus. Les instruments peuvent être, enfin, utilisés par les élites gouvernementales pour dépolitiser des questions fondamentalement politiques du fait de leur apparente neutralité (Lascoumes P., Le Galès P., 2005). En effet, le risque est grand d'autonomisation entre les professionnels en charge de ces instruments et leurs commanditaires conduisant à une dépolitisation de l'action publique et, nous dit Dominique Lorrain (2005), à un « désarroi du politique ». Comment les élus, autrefois en prise directe avec l'action, appréhendent-ils la technicisation de l'action publique afin que la conduite de celle-ci ne soit pas laissée aux experts ?

b. Les effets induits par les instruments

Les instruments structurent les relations entre les différents acteurs à la fois sur le plan institutionnel et entre individus, ce que Lascoumes et Le Galès appellent les « effets d'inertie » (2005, p. 31) de l'instrumentation. Il existe généralement autour d'un problème social, ou d'un domaine de l'action publique, des pressions extérieures hétérogènes, des oppositions entre acteurs. Cependant, au même titre que le processus de « problématisation » décrit par Michel Callon (1986), la création d'un instrument d'action publique rassemble des acteurs divergents. C'est ce que souligne Philippe Zittoun (2005) à propos d'un type d'instruments particulier, les indicateurs : « en permettant l'objectivation des problématiques et leur simplification, les indicateurs offrent à des acteurs d'échelles distinctes la possibilité de parler ensemble, d'échanger, de réguler leur relation » (Zittoun P., 2005), ce que résume Gilles Pinson (2005) à travers le terme de « culture du projet ». De plus, l'instrument peut être porteur d'une « représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite » (2005, p. 32). En effet, les instruments techniques ne sont pas neutres. En tant que modélisation d'une réalité, ils sont par nature réducteurs. Ils portent ainsi en eux une grille de description du social, contribuent à la catégorisation de la situation abordée et opèrent un cadrage dans le choix des politiques publiques à mettre en œuvre. Cette grille de description du social tient souvent des communautés d'experts, constructrices et promotrices de l'instrument. Troisième et dernier effet de l'instrument : il induit une « problématisation particulière de l'enjeu » (2005, p. 33), c'est-à-dire qu'il organise le passage entre un problème et une solution.

c. L'instrument, traceur du changement dans l'action publique

Pour Lascoumes et Le Galès, les choix d'instruments sont révélateurs de choix de politiques publiques. Il est donc possible d'envisager les instruments comme des « traceurs »,

des « analyseurs des changements ». En particulier pour les auteurs, l'instrument d'action publique met à jour les processus de recomposition de l'Etat, dans un contexte de fortes contraintes, dû à une perte de marge de manœuvre économique, mais aussi résultant d'une perte de légitimité à agir sur le social. De fait, Lascoumes et Le Galès expliquent comment l'Etat se repositionne en prenant appui sur des instruments d'action publique. Les auteurs distinguent deux figures de l'Etat en restructuration : d'une part un « Etat mobilisateur de la gouvernance négociée » et, d'autre part, un « Etat régulateur, surveillant et contrôleur ». Selon les auteurs, les instruments de types législatif et réglementaire, ou, économique et fiscal, trop contraignants, sont abandonnés au profit de nouveaux instruments d'action publique incitatifs, informatifs et communicationnels. D'un côté, cette évolution témoignerait d'une recomposition de l'Etat vers une « gouvernance négociée » : « L'Etat dirigiste est dès lors censé faire place à un Etat animateur ou coordonnateur, non interventionniste et menant principalement des actions de mobilisation, d'intégration et de mise en cohérence » (Lascoumes P., Le Galès P., 2005, p. 362-363). D'un autre côté, outiller les collectivités territoriales est une condition de légitimation de leur intervention dans leurs domaines de compétence. « Ainsi, les instruments constituent une ressource essentielle dans la maîtrise d'une capacité technique, c'est-à-dire de savoirs, savoir-faire et compétences comme l'expertise, l'ingénierie, l'évaluation et la prospective. La maîtrise d'une technicité est susceptible de conférer une indépendance plus grande par rapport aux services de l'Etat, mais aussi vis-à-vis des organismes de recherche et des universités » (Créspy C., 2008, p. 85-86). En quoi les projets d'observatoires territoriaux mettent-ils en jeu la construction de capacité d'action des structures qui les portent ? Quelle place occupe la capacité technique dans la capacité d'action des structures territoriales où se mêlent des dimensions stratégiques et politiques ?

Ce sont ces questions que nous allons approfondir à travers l'étude de projets d'observatoires territoriaux puisque Lascoumes et Le Galès (2005) posent que chaque instrument est une forme de savoir sur la manière d'exercer un pouvoir.

3.1.3. Comment étudier les instruments d'action publique ?

La sociologie de l'action publique préconise de réaliser une double contextualisation du sujet étudié : une contextualisation diachronique (pratiques antérieures) et une contextualisation synchronique (diagramme des acteurs et de leurs positions). L'approche est centrée sur l'analyse de l'action collective en mettant en avant le collectif comme lieu de production de connaissances. Il faut donc analyser la circulation de l'information dans les réseaux ainsi que les alliances qui s'y forment (à partir d'observations de réunions par exemple). Notre étude des projets d'observatoires territoriaux est à la fois diachronique et synchronique, prenant simultanément appui sur les théories de la sociologie de l'action

publique, tout en accordant une place importante au rôle des acteurs (politiques, administratifs, etc.), à leurs positionnements différenciés dans les champs politique et technique, positions qui affectent leur interprétation des instruments d'action publique mais aussi leurs stratégies. L'analyse diachronique s'intéresse au temps long, à la chronologie du processus de décision, aux évolutions de stratégies et des discours des acteurs (individus et institutions). La posture diachronique revient ainsi à historiciser l'instrument, son usage ne pouvant être saisi que dans une perspective de temps long qui seule permet d'en saisir les évolutions incrémentales, les conditions de dépendance au chemin, notion économique soulignant le poids des choix effectués dans le passé sur les décisions présentes (Lascoumes P., Le Galès P., 2005), bref de mettre en exergue le processus d'instrumentation de l'action publique. L'analyse synchronique quant à elle s'intéresse au temps présent et aux prises de position des acteurs (analyse comparée des différents types d'acteurs impliqués dans le processus, de leur définition du problème en jeu et des solutions à privilégier, de leur mobilisation de divers types de connaissances, de leurs discours sur les enjeux, les alliances, et leurs intérêts dans ce processus, etc.).

Concernant les limites de cette approche, nous pouvons souligner, tout d'abord, le fait que l'approche par les instruments d'action publique gagnerait à être élargie à d'autres types d'acteurs que les gouvernants et/ou les experts. Sur le modèle des savoirs profanes et des « forums hybrides » (Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001), peut-être peut-on considérer d'autres types d'instruments qui participent à l'action publique tels que les débats publics, les conférences de citoyens. Ensuite, il faut constater l'hétérogénéité de ce que l'on nomme instruments d'action publique. Même si pour Lascoumes et Le Galès, « l'instrumentation de l'action publique est "révélatrice d'une théorisation plus ou moins explicite du rapport gouvernant/gouverné", permettant de prendre la mesure d'un Etat "recomposé par les techniques" » (Buisson-Fenet H., 2008, p. 181). Enfin, une dernière limite tient dans le fait que cette approche ne prend pas en compte les instruments « au travail », c'est-à-dire les modalités quotidiennes de leur mobilisation. Du fait notamment de l'indépendance relative des instruments, il faut alors mesurer les effets produits par leurs usages dont les relations de pouvoir qui s'organisent autour. L'instrumentation de l'action publique est un moyen d'orienter les relations entre la société politique et la société civile, grâce à des intermédiaires ayant une dimension technique et sociale. Lascoumes et Le Galès décrivent l'enjeu de pouvoir qu'est la maîtrise de l'information publique, débouchant sur la mise en place d'une régulation par l'information et l'émergence du paradigme de la « nouvelle gouvernance négociée ». Ils font ainsi référence à la multiplication des acteurs et des instruments de coordination. Suite au constat de la faiblesse de la gouvernance territoriale et pour faire face aux injonctions des politiques publiques sur les projets de territoire, les professionnels du développement ont recours à des instruments tels que les observatoires.

3.2 En quoi les observatoires territoriaux sont-ils des instruments d'action publique ?

La prolifération d'instruments d'aide à la mise en actes des politiques territoriales s'explique par le besoin de mise en relation de la multitude d'informations produites à l'échelle de ces nouveaux territoires. En effet, la production d'une connaissance partagée des territoires représente un enjeu stratégique pour prendre des décisions négociées, concertées, transparentes et efficaces. Pour nous, les observatoires territoriaux sont des instruments d'action publique car ils interrogent les échelles de l'action publique territoriale, la gouvernance territoriale et l'ingénierie territoriale.

3.2.1. L'observation territoriale, une question d'échelle

Les enjeux de l'observation territoriale recoupent totalement ceux du « chantier territorial », c'est-à-dire ceux des « processus de recomposition territoriale, de métropolisation et d'interterritorialité » (Roux E., Feyt G., 2011, p. 6). L'entrée par les échelles dans l'aménagement du territoire est une question éminemment géographique car même si le territoire historique de l'aménagement est le territoire hexagonal et son acteur principal l'Etat, la multiplication des acteurs concernés démontrée ci-dessus a donné naissance à l'interterritorialité. Dans l'aménagement du territoire, le principe de subsidiarité instaure que l'échelon supérieur s'investisse dans une compétence si l'échelon inférieur ne peut le faire ou ne veut le faire, « il est donc évident que définir l'échelle d'un espace ne signifie en rien que cette échelle est la seule pertinente dans l'analyse » (Calenge C., 2008, p. 70). La construction d'un observatoire territorial pose, quel que soit le phénomène pris en compte, la question de la délimitation du territoire observé. Ce mouvement permet à la fois d'instituer un territoire, si celui-ci n'existe pas encore, ou bien de le légitimer si celui-ci est assez récent. Une des limites de ce schéma tient ensuite au fait que les indicateurs sont construits suivant des limites géographiques figées. Il faut alors réfléchir à la manière de dépasser ces limites ou de faire dialoguer entre elles les différentes échelles présentes sur le territoire[37].

La question des échelles est particulièrement saillante quant à l'observation dans les collectivités. En effet, l'observation du territoire est fortement interpellée du fait de l'accroissement de leur taille géographique et de leurs compétences thématiques. Les défis pour les praticiens de cette observation sont alors nombreux : « défi quant à la manière d'articuler voire de concilier des modes d'appréhension et de qualification distincts ainsi que des périmètres ou des niveaux d'échelle disjoints et mouvants ; défi relatif à la diversité et à la disparité des problématiques à traiter ; défi lié à la reconfiguration des partenariats et à

[37] Voir, par exemple, le concept développé par Berry (1964), "Cities as Systems within Systems of Cities", Papers of the Regional Science Association 13, pp. 147-163.

l'intégration d'acteurs inédits ; défi d'ordre organisationnel pour (co)définir les cadres et modalités permettant le maintien des acquis fonctionnels et conventionnels, le "reclassement" des techniciens concernés, l'évolutivité du dispositif…, le tout en garantissant une véritable "valeur ajoutée" » (Roux E., Feyt G., 2011, p. 71-72). Au final, la typologie des dispositifs d'observation territoriale proposée par ces auteurs correspond d'une certaine manière à la capacité des territoires à penser leur développement à une échelle interterritoriale. « L'électron », catégorie regroupant les dispositifs d'initiative technicienne reposant sur un ou quelques individus, sont des dispositifs dont la portée collective et territoriale reste très limitée. « L'atome », lui, « dispositif d'observation principal en interconnexion avec d'autres structures dites partenariales » (Roux E., Feyt G., 2011, p. 62), offre une première « optimisation du suivi des dynamiques territoriales » (Roux E., Feyt G., 2011, p. 63). Enfin, « la sphère », en tant que « combinaison et/ou combinatoire de plusieurs dispositifs interdépendants d'acquisition, de production et de valorisation partagée de connaissances » (Roux E., Feyt G., 2011, p. 63), mais surtout « le macroscope »[38], système complexe sorte de « superstructure d'observation », sont des dispositifs pour saisir une même réalité sur plusieurs territoires et préfigurer des coopérations interterritoriales.

3.2.2. L'observatoire territorial et la gouvernance territoriale

L'observation du territoire prend sens par la gouvernance. Une forme de gouvernance territoriale donnée va entraîner un certain partage de données sur le territoire, partage qui fera évoluer à son tour la gouvernance. D'un observatoire mis en place par une structure on pourra ainsi passer à un observatoire partagé entre différentes structures et/ou entre différents professionnels du territoire. La concertation des acteurs autour de l'instrument, la mutualisation, la définition des objectifs en termes d'analyses… constituent autant d'éléments favorisant l'émergence de nouveaux fonctionnements et de démarches coopératives. Il est clair que l'échelle spatiale prise en considération, de même que la structure du partenariat jouent de manière significative sur la capacité de l'observatoire à modifier les équilibres de la gouvernance. Les observatoires permettent de construire et d'apprendre ensemble pour faire évoluer les pratiques (Lemoisson P. et al., 2009). La mise en place d'un observatoire par une structure faisant de l'ingénierie territoriale pose donc la question de la relation des acteurs au territoire (les techniciens et élus de la structure, mais aussi leurs partenaires). L'observation territoriale vise, à travers la mutualisation des connaissances, à fournir des clés d'interprétation des systèmes complexes que représentent les territoires. L'approche en termes de dispositif organisationnel a pour objectif principal de favoriser les partenariats pour produire régulièrement des connaissances sur le territoire et/ou la thématique. Une approche

[38] Le macroscope est un instrument imaginaire développé par De Rosnay (1975) afin d'appréhender les systèmes complexes.

en termes d'outil informatique cherchera à produire un ensemble de données, support de connaissances des territoires.

Ainsi, les objectifs de l'observation des territoires s'apparentent alors à une certaine forme de coproduction de données dont les mécanismes ont été identifiés par Noucher (Noucher M., 2007). Cette « filiation » entre observatoire et coproduction précise les conditions favorables au développement des logiques participatives indispensables dans le cadre de tels projets. Comme dans tout mécanisme socio-cognitif, les enjeux sont alors de faire se comprendre des individus aux cultures et aux métiers différents et souvent, par ailleurs, aux stratégies divergentes. Noucher propose alors la notion de « consensus différencié » pour favoriser l'adaptation cognitive entre individus (élus et/ou techniciens). Ainsi la gouvernance territoriale, notion apparue pour faire face à la multiplication des acteurs publics (Etat, collectivités et structures associées) et privés (associations, entreprises, société civile…) intervenant dans l'action publique, émergera-t-elle sur la base du partage des données et des réflexions sur les indicateurs partagés. Nous ajoutons que ces observatoires permettent de réaliser toutes ces opérations, en lien avec l'action publique de développement. La prise en compte des acteurs doit se faire au moment de la réflexion sur les besoins et attentes des partenaires, lors de la construction et de l'exploitation de l'observatoire.

Pour des acteurs confrontés à des enjeux territoriaux, le partage d'informations constitue à la fois un support aux coordinations et négociations et un moyen d'évaluer et d'expliquer les effets d'actions engagées. On attribue alors bien souvent un rôle idéal aux observatoires locaux (Martinand P. et al., 2008), répondant à divers critères : transparence des enjeux, principe de participation, espace de débat et de négociation et création de nouvelles normes locales pour l'action collective et la résolution de conflits. La multiplicité et la diversité des acteurs territoriaux nécessite d'analyser l'observatoire territorial comme un processus de coordination mais aussi comme le produit d'une gouvernance territoriale. Pour De Sède Marceau et al. (2009), l'observation territoriale prend sens par la gouvernance, c'est-à-dire autour de données partagées qui guident l'action.

3.2.3. Le défi de l'ingénierie territoriale en synergie avec celui de l'observation territoriale

L'ingénierie territoriale est mobilisée à différents niveaux dans l'activité d'observation du territoire. Tout d'abord, la production et l'exploitation de nouvelles données, notamment des données métiers issues de l'activité des professionnels et répondant aux différents secteurs en jeu sur le territoire, mais surtout leur croisement, favorise l'innovation territoriale, d'envisager de nouvelles actions qui n'auraient pas été légitimes sans l'appui de ces observations territoriales (Piponnier A., 2010). Ensuite, l'accès facilité, bien souvent par l'intermédiaire d'internet, aux données de l'observation territoriale favorise la participation de nouveaux

individus à la constitution d'une connaissance territoriale mais également à leur action dans le sens de démarches de démocratie de proximité. Roux et Feyt (2011) postulent que c'est l'augmentation, à partir des années 90, des capacités technologiques et d'ingénierie des collectivités territoriales qui vont leur permettre de développer par et pour eux-mêmes des observatoires territoriaux, faisant ainsi de l'Etat un « co-observateur des territoires ». Il y a donc synergie entre l'évolution des pratiques de l'ingénierie territoriale et celles de l'observation territoriale (Tableau 5), notamment du fait des évolutions technologiques, puisqu'il existe en France un lien fort entre l'observation territoriale et une ingénierie informatique et technique. Donc « l'observation des territoires est indissociable de la "fabrique des territoires" » (Roux E., Feyt G., 2011, p. 18).

Tableau 5 – Evolution conjointe des problématiques de l'ingénierie territoriale et de l'observation territoriale

Périodes	**Ingénierie territoriale**	**Observation territoriale**
1960/70/80	**Expérimentation, militantisme**	**Observation statistique**
	Développement local *Participation citoyenne, bottom-up*	Informatisation de la société *Equipement*
1990/2003	**Institutionnalisation, reconnaissance**	**Observation déconcentrée**
	Développement territorial *Articulation local-global*	Développement de l'Internet public *Vision sectorielle*
2003/2010	**Spécialisation**	**Observation territoriale**
	Développement durable *Participatif*	Développement des usages *Collaboratif – Web 2.0*
	PER – Pôles de compétitivité *Compétitivité*	Ouverture des données publiques 2007 : Directive Inspire *Mutualisation* *Observation participative*

Interpénétration progressive

Le chapitre 2 a permis de retracer les évolutions des politiques territoriales ainsi que leurs conséquences : multiplication de nouveaux territoires (intercommunalités, territoires de projet), nouveaux référentiels de développement (développement durable, compétitivité et société de la connaissance), nouveaux enjeux (contractualisation, territorialisation, projet et gouvernance territoriale). Deux politiques actuelles méritent un focus concernant la synergie entre ingénierie territoriale et observation territoriale : la RGPP et la réforme territoriale. D'un côté, la RGPP a un impact fort sur les capacités d'ingénierie des services de l'Etat régionaux et départementaux. Sa mise en place se traduit en partie par des outils et des dispositifs de partage de connaissance territoriale : constitution de bases de données thématiques et de « missions » censées croiser ces connaissances métiers « dans une perspective d'approche transversale et de concertation voire de codécision avec les acteurs locaux » (Roux E., Feyt G., 2011, p. 70). De l'autre côté, la réforme territoriale interroge les capacités d'ingénierie et d'observation des collectivités dans le cadre des futures recompositions territoriales. « Les

collectivités existantes ou en devenir sont donc interpellées quant à la (re)définition potentielle des périmètres, des contenus, de la gouvernance de leurs dispositifs d'observation existants ou à imaginer pour répondre à leurs besoins, à leurs nouvelles compétences et à leurs responsabilités » (Roux E., Feyt G., 2011, p. 71). Toutes ces évolutions, qui se traduisent par une plus grande complexité de l'action publique, convergent vers la création d'observatoires territoriaux en théorie au service de l'ingénierie territoriale. Mais, au final, est-ce que les objectifs assignés aux observatoires territoriaux tels que : « renforcer la capacité de connaissance, de compréhension et d'appropriation durable de champs de compétences. […] mettre en correspondance les informations mobilisables ou mobilisées avec les périmètres d'actions. […] se doter d'outils permettant de pouvoir répondre aux exigences d'analyses, de suivis ou d'évaluations spécifiques ou parfois très normés, que peuvent requérir de nouvelles procédures. […] conforter ou pérenniser quelques pratiques d'observations existantes en les calant sur les nouveaux cadres d'actions existants » (Roux E., Feyt G., 2011, p. 21), ne relèvent pas plutôt des fonctions de l'ingénierie territoriale ? Informer, connaître, comprendre, aider à la décision, mettre en réseau, évaluer, communiquer sont quelques-unes des compétences mobilisées dans les projets de développement territorial. C'est pourquoi, plus que l'identification des fonctions de l'ingénierie territoriale dans les objectifs de l'observation territoriale, le travail de Roux et Feyt (2011) pose la question des évolutions professionnelles et organisationnelles de l'ingénierie territoriale qui peuvent être révélées à travers les dispositifs d'observation territoriaux. Ils montrent en effet que ces dispositifs permettent des coopérations entre praticiens de disciplines et/ou d'institutions et/ou de territoires différents : « La problématique, en apparence strictement technique et "neutre", de l'observation et de ses partenariats, semble ainsi susciter et autoriser des confrontations et des acculturations mutuelles que les chantiers thématiques ou politiques autorisent difficilement » (Roux E., Feyt G., 2011, p. 78).

Enfin, De Sède Marceau et al. (2009) identifient deux grandes familles de cibles des observatoires : des utilisateurs de type « chargés d'études », pour la gestion, l'aménagement et la planification territoriale, assez « contraints », qui veulent un instrument d'observation du territoire, disponible en ligne, convivial, fournissant des informations de qualité, et des utilisateurs « experts » travaillant sur des problématiques plus pointues. Mais les professionnels du développement ne relèveraient-ils pas des deux logiques ? Les auteurs décrivent ensuite une équipe de « concepteurs » et une équipe « projet », or, et nous le montrerons par la suite, ce qui est en jeu est leur travail commun. La véritable difficulté des observatoires est la capacité des institutions à coopérer autour d'un tel projet et à dépasser les clivages politiques ou administratifs et les conflits d'intérêt pour atteindre des objectifs qu'aucun organisme ne pourrait atteindre seul.

***

L'observation territoriale est historiquement une compétence de l'Etat mais depuis la décentralisation et la multiplication des territoires et acteurs du développement territorial, de plus en plus de structures souhaitent mettre en place un observatoire territorial. De notre point de vue, l'observation territoriale est une composante de la connaissance territoriale permettant une action sur un territoire du fait de la représentation du territoire qu'elle énonce et fabrique. Elle possède cependant un caractère problématique en ce qui concerne notamment les formes de gouvernance activées et la démocratisation de l'action publique qu'elle souhaite favoriser et à laquelle elle accède difficilement.

La plupart des projets d'observatoires territoriaux font appel aux TIG. Nous souhaitons conserver une approche critique de ces technologies dans ces projets afin de questionner leur construction et leurs usages (2e partie). Nous retenons de ce chapitre qu'un observatoire territorial est avant tout un instrument construit pour répondre aux injonctions des politiques territoriales. Il met donc en jeu bien plus qu'une simple observation du territoire. Analyser l'instrument observatoire territorial en termes de gouvernance revient questionner les étapes de diagnostic, d'évaluation et de prospective territoriaux dans le projet de territoire. Au final, c'est la recomposition des pratiques des professionnels du développement territorial qui est interrogée. En effet, les instruments d'action publique que sont les observatoires questionnent à la fois l'efficacité de l'action publique territoriale et les marges de manœuvre du professionnel, par rapport au politique. Ils organisent un mode de travail qui alerte les élus et propose des réponses, accompagne la planification, la réflexion, etc. Nous souhaitons montrer par la suite que ce sont des lieux de partage de connaissances qui contribuent à l'émergence d'une culture commune, des lieux de débats, de rencontres pour que les informations et connaissances soient réellement partagées. Mais la réalisation d'observatoires territoriaux rencontre de nombreux freins institutionnels, politiques, techniques, cognitifs… que nous allons développer. Il existe notamment une réelle difficulté à partager des données liées au métier de chacun puisque ces données métiers (données construites par chaque agent dans l'exercice de son métier) sont le reflet de visions territoriales des acteurs. Il faut alors négocier le sens de ces données pour aboutir à une acquisition de connaissances sur le territoire. C'est pourquoi, une interrogation en termes de compétence collective fait le lien entre l'apprentissage collectif nécessaire à la conception d'un observatoire territorial et la co-production d'une connaissance territoriale. Ainsi, notre thèse cherche à démontrer que les projets d'observatoires territoriaux révèlent des évolutions des compétences des professionnels du développement ainsi que des institutions qui composent l'ingénierie territoriale.

Conclusion de la première partie

L'aménagement du territoire est partenarial. Hier polarisé par l'Etat, celui-ci est à présent obligé de composer avec de multiples structures territoriales dans le contexte européen et mondial. Nous avons montré l'impact grandissant de l'échelon géographique et politique de l'Union européenne dans la politique d'aménagement du territoire en France (Alvergne C., Taulelle F., 2002). On assiste, face à l'émergence du trio « intercommunalité - région - Europe », à un maintien du traditionnel triptyque « commune - département - Etat », toujours d'actualité. L'enjeu est donc de développer une compétence partagée, l'Etat conservant son rôle non seulement dans l'exercice des fonctions régaliennes, mais aussi pour l'animation, la médiation et la garantie de l'équité territoriale. La reconnaissance de l'échelle locale comme niveau fondamental de l'action publique territoriale ne doit pas occulter la recherche de coordination des politiques publiques à tous les échelons (Conseil national de l'évaluation, 2003).

Depuis 2002, les termes de compétitivité, d'attractivité ou de société de la connaissance sont apparus dans le débat public et dans les politiques impulsées à la fois au niveau national et européen. La tendance est à la mise en avant de l'efficacité plutôt que de l'équité. Parmi les outils de la « gouvernance multi-niveaux », selon l'expression employée par la Commission européenne, on trouve : la planification territoriale stratégique, la contractualisation, des outils d'intelligence partagée des territoires (Baudelle G., Peyrony J., 2005). Pour Baudelle et Peyrony (2005), l'Observatoire des territoires mis en place par la DATAR entre dans la dernière catégorie en tant qu'indicateur de la reconnaissance de la fonction d'observation et de son caractère politique.

Avec les politiques territoriales, l'Etat français s'est adapté aux exigences de la décentralisation et à la nécessité d'une gouvernance multi-niveaux. Ces évolutions ont permis de distinguer trois périodes conduisant à l'ingénierie territoriale telle que nous la côtoyons. L'ingénierie s'organise entre l'expertise des services de l'Etat et l'ingénierie ayant émergé au sein des collectivités et structures parties prenante du développement territorial. Ces changements incarnent en réalité une crise plus profonde, celle du développement territorial et du projet de territoire dont les manifestations principales résident dans l'institutionnalisation des pratiques de diagnostic et de montage de projets. Cette crise se traduit, entre autres, par la multiplication des projets d'observatoires territoriaux. Nous nous demandons si ce mouvement ne constitue pas un nouveau processus de territorialisation de l'expertise.

A partir de notre terrain d'étude, le dispositif mis en place par l'APEM sur le massif pyrénéen, nous avons pris conscience de l'opportunité que représentait une recherche sur les projets d'observatoires territoriaux. D'un côté, ces projets se multipliaient et, de l'autre côté, ils ne trouvaient pas, le plus souvent, de solutions simples pour leur mise en œuvre et

faisaient, au final, émerger plus de questions que de solutions. Positionner l'ingénierie territoriale comme levier de la gouvernance territoriale afin de répondre à la question de la prise en compte d'un nouvel instrument dans l'ingénierie territoriale pyrénéenne était une étape préalable. Ensuite, pour répondre à cette question, nous avons montré que l'entrée par les compétences était pertinente : 1) en tant que ressource dans la construction territoriale, 2) pour déterminer les freins et les leviers à l'usage des TIC dans les projets de développement territorial et 3) pour s'intéresser au niveau individuel et collectif de ces projets de territoire. Par la suite, nous allons interroger l'émergence et la consolidation de compétences collectives dans les projets d'observatoires territoriaux, au sens de processus de coopération territoriale mais aussi d'apprentissages, en termes de co-production d'informations et de co-construction de systèmes d'informations.

Nous allons à présent nous centrer sur les résultats de cette recherche. Nous examinerons tout d'abord, dans la deuxième partie, les résultats en termes de compétences collectives. Ensuite, dans la troisième partie, nous analyserons les compétences individuelles des professionnels et leur articulation.

Partie II - La construction de compétences collectives : un défi structurant pour l'ingénierie territoriale

La muliplication des niveaux de responsabilité entre Etat et collectivités territoriales ainsi que la diversification des problèmes à traiter par l'action publique territoriale ont entraîné une multiplication des acteurs territoriaux institutionnels. L'ingénierie territoriale a pour objet d'aider les acteurs locaux à élaborer des stratégies ad hoc de développement tout en conservant un certain degré de cohérence et d'articulation avec les territoires voisins. Elle est l'un des moyens d'animation de la gouvernance territoriale, par l'intermédiaire de divers instruments d'action publique. Les capacités à agir des différents acteurs sur le territoire sont ainsi l'une des ressources essentielles que doit consolider l'ingénierie territoriale. Dans le cas contraire, il ne s'agirait que d'une simple « ingénierie de territoire » pilotée par un acteur planificateur. Ces processus de coopération territoriale sont donc, selon nous, l'un des points essentiels qui différencient l'ingénierie territoriale de l'ingénierie de territoire. En quoi les projets d'observatoires territoriaux participent de ces processus ? Cela pose la question des conditions d'émergence de ces compétences collectives au niveau du territoire étudié, le massif pyrénéen. Nous aborderons la compétence collective comme un processus conjoint de coopération institutionnelle et d'apprentissage permettant à un collectif de produire ensemble afin de s'adapter à des situations nouvelles. L'objectif de cette partie est d'analyser comment les projets d'observatoires territoriaux s'insèrent et entrent en synergie avec les systèmes d'acteurs locaux et comment ils contribuent à la construction de modalités d'action partagées entre professionnels et acteurs du développement territorial. Les possibilités offertes par les TIC offrent de nouvelles voies pour faciliter une expertise partagée au niveau local, avec le risque permanent d'en revenir à une délégation de l'expertise et donc à une ingénierie de territoire. C'est pourquoi ces technologies, incontournables, doivent être abordées à travers la notion plus englobante de « projets d'observatoires territoriaux ».

« Les questions de coordination et de coopération entre acteurs sont au cœur de toute forme d'action collective » (Allard F., Couix N., 2007, p. 2). On peut cependant se demander « pourquoi coopérer et partager sa connaissance au risque de perdre de son autonomie ou de son pouvoir ? » (Roux E., Feyt G., 2011, p. 54). Dans leur enquête, ces auteurs montrent que les pratiques de mise en réseau et de partenariat dans le cadre des observatoires territoriaux sont en augmentation depuis 2000, même si cela recouvre des réalités différentes selon le point de vue adopté. Il reste cependant encore un certain nombre de blocages à la coopération.

A travers trois études de cas (présentées dans la première partie) et des exemples complémentaires liés à notre expérience au sein de l'APEM, nous allons voir en quoi ces projets permettent de répondre aux questions suivantes :

- Quelle est la capacité des projets d'observatoires territoriaux à s'inscrire dans les projets de territoire ?
- Quelles sont les formes d'ingénierie en jeu dans les projets d'observatoires territoriaux ?

- Quels sont les modes de construction des compétences collectives ?

Dans un premier chapitre, nous interrogeons le lien entre observatoire territorial et gouvernance territoriale et montrons qu'il faut distinguer le résultat du processus (souvent occulté par la valeur symbolique accordée à ce qui serait un résultat concret : le « produit »). Il s'agit également de questionner le portage politique du projet d'observatoire et les dynamiques collectives qui le soutiennent. Dans un deuxième chapitre, nous démontrons que les projets d'observatoires territoriaux sont des révélateurs des besoins de compétences collectives au sein des structures porteuses des projets d'observatoire. Ce chapitre reprend les objectifs assignés aux observatoires par les acteurs rencontrés et montre que l'observatoire territorial peut être un support à l'ingénierie territoriale si et seulement si les institutions impliquées en donnent la possibilité à leurs agents. Dans un troisième chapitre, nous nous intéressons aux dynamiques inter-organisationnelles à l'œuvre dans ces projets d'observatoire territorial pour comprendre l'évolution de l'ingénierie territoriale et la façon de mener les politiques territoriales en France depuis le début des années 2000. Pour nous, les projets d'observatoires territoriaux, lorsqu'ils s'insèrent dans les systèmes d'acteurs sur les territoires, sont des supports de processus de coopération territoriale entre professionnels de différentes structures de l'ingénierie territoriale.

Chapitre 4 - Des projets d'observatoires territoriaux à analyser au sein de projets de territoire

Nous abordons dans ce chapitre la construction de compétences collectives comme le résultat de processus de coopération d'acteurs au sein d'un projet de territoire. Nous analysons les projets d'observatoires territoriaux étudiés pour démontrer la construction progressive de ces compétences afin de répondre à la question suivante : comment le projet d'observatoire territorial s'inscrit-il dans la dynamique d'un système d'acteurs territorialisé ?

Nous soutenons que ce qui importe dans les projets d'observatoires territoriaux est leur dimension processuelle. Nous mettons ainsi en évidence les différences des projets d'observatoires territoriaux en fonction du système d'acteurs territorialisé dans lesquels ils s'inscrivent. Les expériences du SIG Pyrénées et des projets d'observatoire dans les pays éclairent les conditions actuelles dans lesquelles se développent les coopérations entre acteurs techniques ainsi qu'entre acteurs techniques et politiques dans le cadre de politiques territoriales faisant intervenir une variété d'acteurs et d'échelles. Quels sont les déterminants clés de ces projets ? Nous pouvons faire l'hypothèse que le portage politique des projets d'observatoire territorial est nécessaire pour les concrétiser.

A partir d'une analyse des trajectoires des projets de territoires, nous souhaitons montrer dans ce chapitre comment l'ingénierie territoriale est confrontée à un besoin d'activation de processus de coopération territoriale entre professionnels du développement mais aussi entre professionnels et élus. L'objectif recherché est d'appuyer la gouvernance territoriale et améliorer l'efficacité des politiques publiques. C'est dans ce contexte qu'émerge le besoin d'observatoire territorial. Nous partons pour cela des points de vue des agents et des élus rencontrés.

1. Place de l'observatoire socio-économique pyrénéen dans la gouvernance de la politique du massif pyrénéen

Nous proposons maintenant d'approfondir la démarche menée par l'Assemblée pyrénéenne d'économie montagnarde (APEM) en analysant comment cette association s'est insérée dans le système d'acteurs institutionnels pyrénéen ainsi que la dynamique de coopération à laquelle elle a donné naissance entre différentes catégories d'acteurs. L'association s'est en effet constituée, à l'initiative des regroupements de consulaires pyrénéens (agriculture, artisanat, commerce et industrie), pour faire face à un manque de transversalité entre les milieux socio-économiques pyrénéens mais sans réelle demande politique à l'origine. Elle répond à un besoin d'articulation et de mise en cohérence d'informations entre les différents acteurs économiques du développement impliqués dans la mise en œuvre d'une politique de massif. L'hypothèse portée par l'APEM à ses débuts est celle de la facilitation des échanges entre les différents acteurs du développement pyrénéen par l'intermédiaire de l'information géographique recueillie au sein de l'observatoire socio-économique du massif des Pyrénées. Nous verrons en quoi cette hypothèse fondatrice de l'APEM s'est confrontée à la réalité du jeu d'acteur et quelle stratégie a imaginée l'APEM pour y faire face. Nous partirons pour cela du cadre institutionnel de l'observatoire socio-économique pyrénéen, à savoir la politique de la Montagne et sa traduction dans un système d'acteurs institutionnels à l'échelle pyrénéenne, pour ensuite examiner l'historique du projet de l'APEM.

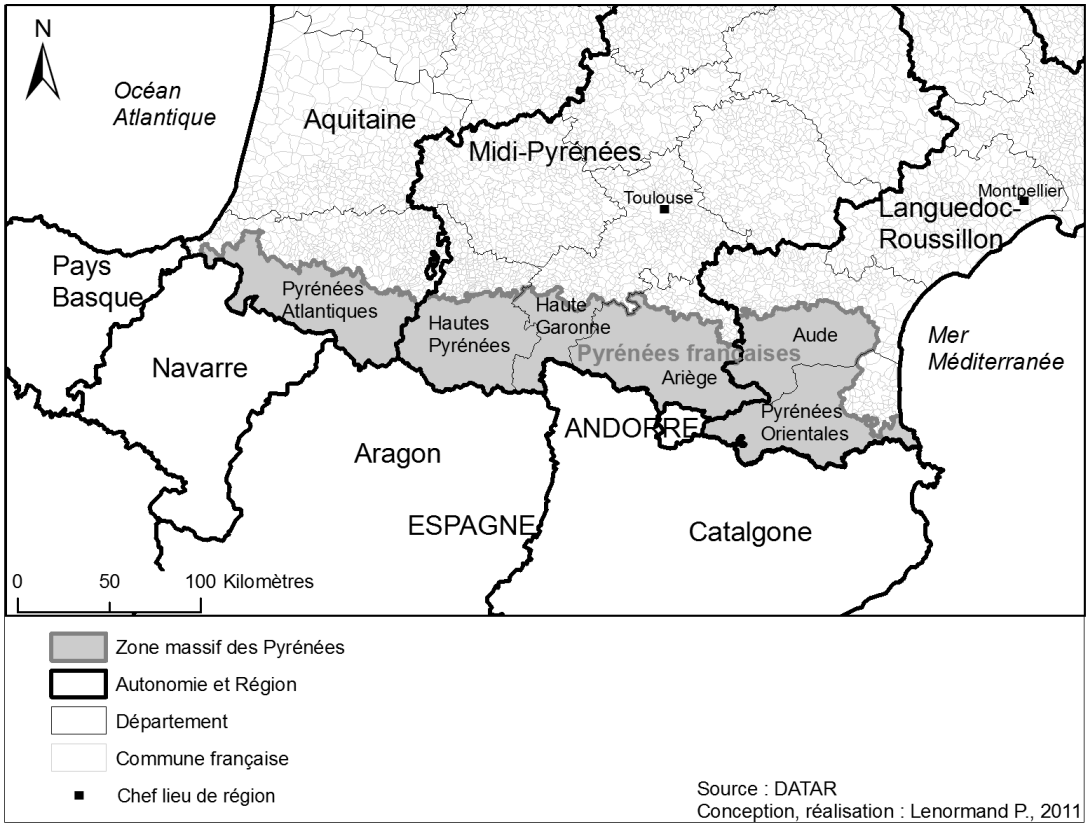
1.1 Le cadre de l'observatoire : la politique de la Montagne

Un des rôles historiques de l'Etat concernant l'aménagement du territoire est de compenser des « handicaps » territoriaux. Nous avons vu que, parallèlement à la décentralisation, l'Etat met en place une politique de zonage, destinée à soutenir des territoires présentant des caractéristiques naturelles, sociologiques et économiques spécifiques. Nous montrons, dans un premier temps, que la loi Montagne mise en place en 1985 illustre bien cette politique. Dans un deuxième temps, nous examinerons le cadre institutionnel propre à cette politique et qui se caractérise par l'apparition de nouveaux acteurs (Conseil national de la montagne, Comités de massif, Commissariats de massif, préfets coordonnateurs de massif) et par la production de politiques ad hoc qui se déclinent à travers des dispositifs singuliers comme les schémas et conventions de massif.

Carte 6 – Localisation du massif des Pyrénées

Localisation des massifs français

Division politico-administrative du massif pyrénéen



1.1.1. La politique de la Montagne sur les Pyrénées : une politique d'interface

La montagne est généralement perçue comme un espace marginal souffrant de son handicap naturel. Ceci caractérise une spécificité du milieu. La combinaison des conditions d'altitude, de pente et d'exposition fragmente l'espace montagnard en une mosaïque d'unités de petites dimensions. Françoise Gerbaux (1989) qualifie la montagne de lieu de la complexité. Elle soutient que « le territoire montagnard tire sa spécificité non pas du "lieu", mais de la complexité de la gestion de ce lieu » (Gerbaux F., 1989, p. 309).

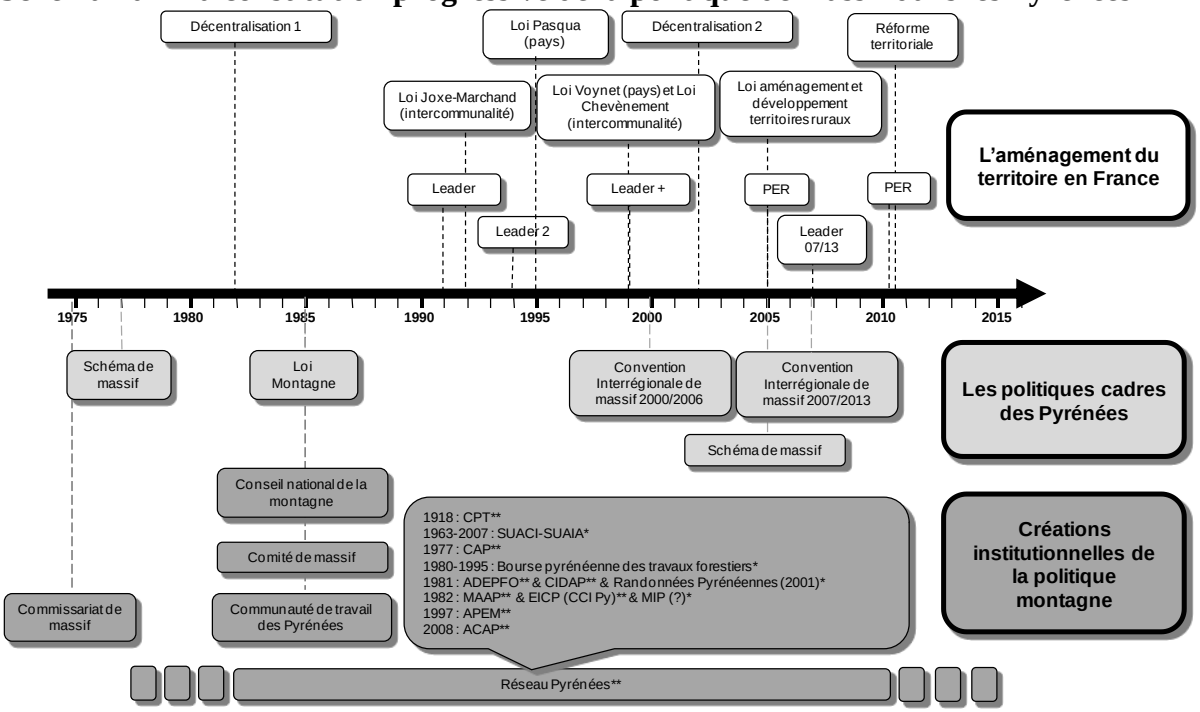
La première politique spécifique à la montagne en France remonte à la fin du 19e siècle avec les lois sur la restauration et la conservation des terrains en montagne (1860, 1864 et 1982). C'est une politique de reboisement et de contrôle des pâturages pour lutter contre l'érosion et les risques naturels. D'autres lois, non spécifiques à l'aménagement de la montagne, y trouvent un terrain d'application privilégié : réserves naturelles et protection des sites et des paysages en 1930, Parcs naturels nationaux en 1960 (le Parc national des Pyrénées est créé en 1967). Il faut attendre un décret de 1961 sur le régime de retraite agricole des exploitants en montagne (Eychenne C., 2006) pour que la zone de montagne soit définie par deux critères physiques : l'altitude et la dénivellation. Cette première définition de la montagne constitue donc une reconnaissance administrative du concept montagne. La définition évolue en 1975 quand l'Union européenne délimite des zones de montagne au sein desquelles les agriculteurs perçoivent des indemnités de compensation des handicaps naturels (ICHN). L'approche est dans un premier temps sectorielle. Dans les années 70, la DATAR commence à prendre en compte les spécificités de la montagne, le Commissaire à la rénovation rurale (cf. chapitre 2) devient le Commissaire à l'aménagement et au développement de chaque massif afin de « développer une approche globale et territorialisée par massif » (Commissariat général du Plan, 1999, p. 22). Mais les aides vont surtout au secteur agricole ; cette politique ne répond pas aux attentes. A partir de 1975, les mesures prises s'organisent autour d'une action territorialisée, prenant en compte une approche transversale et non plus seulement sectorielle. La politique de la Montagne portée par l'Etat (1977) a plusieurs objectifs : « Elle vise à assurer la maîtrise du foncier contre l'urbanisation anarchique par un zonage des sols et la restructuration foncière, à maintenir l'agriculture en compensant les surcoûts de production et en favorisant l'installation des jeunes agriculteurs, à diversifier les activités économiques par un statut de la pluriactivité, le soutien aux entreprises et aux services, le développement du tourisme, à assurer le maintien de la polyvalence des services publics, à préserver les équilibres naturels et gérer les espaces fragiles » (Houée P., 1996, p. 174). La Loi du 9 janvier 1985, dite « loi Montagne », relative au développement et à la protection de la montagne, est tardive en France. Elle tente d'établir un équilibre entre le développement et la protection de la montagne. Son principal objectif est : « de permettre aux populations locales et à leurs élus d'acquérir les moyens et la maîtrise de leur développement

en vue d'établir, dans le respect de l'identité culturelle montagnarde, la parité des revenus et des conditions de vie entre la montagne et les autres régions »[39]. Elle affirme donc une approche plus intégrée, dans une démarche « d'autodéveloppement » des populations, par une mise en valeur des potentialités locales. « L'enjeu de l'autodéveloppement intégrait deux finalités : la maîtrise par les montagnards des choix de leur développement, et l'insertion de cette option dans une perspective de solidarité nationale » (Commissariat général du Plan, 1999, p. 452). Cette loi émerge grâce au travail de lobby de l'ANEM, Association nationale des élus de la montagne, fondée en 1984.

Donc pendant longtemps, il n'y a pas eu de distinction d'espaces dans la logique de l'aménagement du territoire français. La législation était unitaire par principe. La loi Montagne traduit un changement important, notamment par l'introduction d'un principe d'une action distinctive, discriminante, privilégiant une approche transversale et endogène du développement à une nouvelle échelle. Ce changement est accompagné par la création d'un dispositif institutionnel conséquent, plus ou moins efficace selon le Commissariat général du Plan (1999) pour qui la pertinence de ces outils, uniques en Europe, n'est pas remise en cause mais dont les conditions de fonctionnement sont souvent causes de leur perte d'efficacité. Nous pouvons résumer l'évolution de la politique de la Montagne dans les Pyrénées par le schéma suivant.

[39] Loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, J.O., 10 janvier 1985.

Schéma 10 – La constitution progressive de la politique de massif dans les Pyrénées



* structures ayant disparues aujourd'hui
** CPT : Confédération Pyrénéenne du Tourisme ; SUACI-SUAIA : Service d'Utilité Agricole Interchambre d'agriculture ; CAP : Conférence de l'Artisanat Pyrénéen ; ADEPFO : Association de Développement par la Formation ; CIDAP : Comité Interrégional pour le Développement et l'Aménagement des Pyrénées ; MAAP : Mission Agroalimentaire Pyrénées ; CCI Pyrénées, ex EICP : Entente Interconsulaire des CCI des Pyrénées ; MIP : Mission Industrielle Pyrénées ; APEM : Assemblée Pyrénéenne d'Economie Montagnarde ; ACAP : Association des Chambres d'Agriculture des Pyrénées.

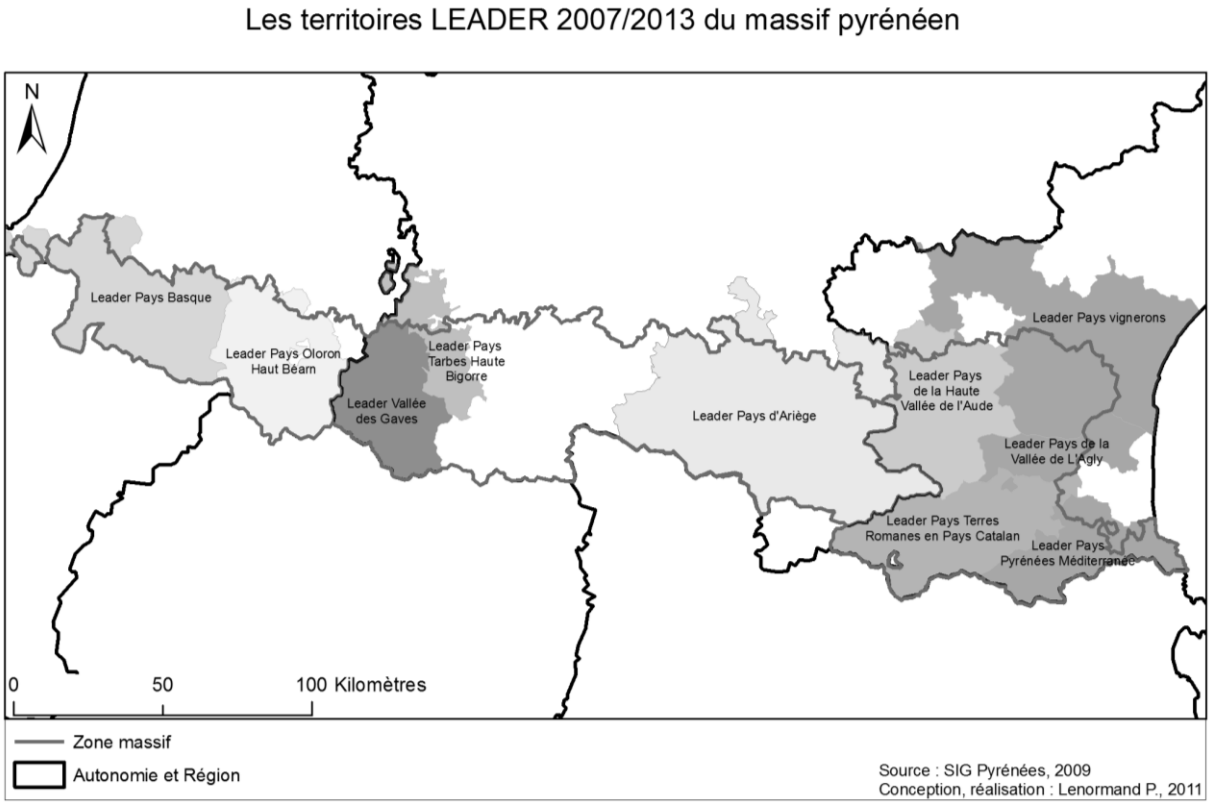
Source : Lenormand P., Travail de terrain, 2008-2011.
Conception, réalisation : Lenormand P., 2011.

Ce schéma montre les différentes étapes de la politique pyrénéenne, en distinguant les créations institutionnelles des dispositifs et en l'inscrivant dans le mouvement plus global des politiques territoriales françaises. Il pose la question de l'articulation entre les différents acteurs institutionnels créés par cette politique, articulation à l'échelle de la zone massif, mais aussi, entre les différentes échelles pyrénéennes, depuis l'intercommunalité, jusqu'à l'Union européenne, en passant par les territoires de projet et les régions. Parallèlement à la structuration progressive d'une politique de la Montagne, d'autres formes d'organisation territoriale (déjà évoquées dans le chapitre 2) se concrétisent à des échelles inférieures et répondent au passage de la logique de zonage à la logique de projet. Nous avons vu que dans les années 90, le regroupement de communes autour d'une logique de projet fait émerger de nouveaux établissements publics de coopération intercommunale. Le phénomène de l'intercommunalité n'est pas encore arrivé à son terme en 2011 puisque certains regroupements de communes sont toujours en cours de réalisation[40]. Cependant, au vu de la dernière loi sur la réforme des collectivités, le découpage devra être finalisé d'ici 2013, même si des incertitudes demeurent, notamment car la zone de montagne va bénéficier d'exceptions

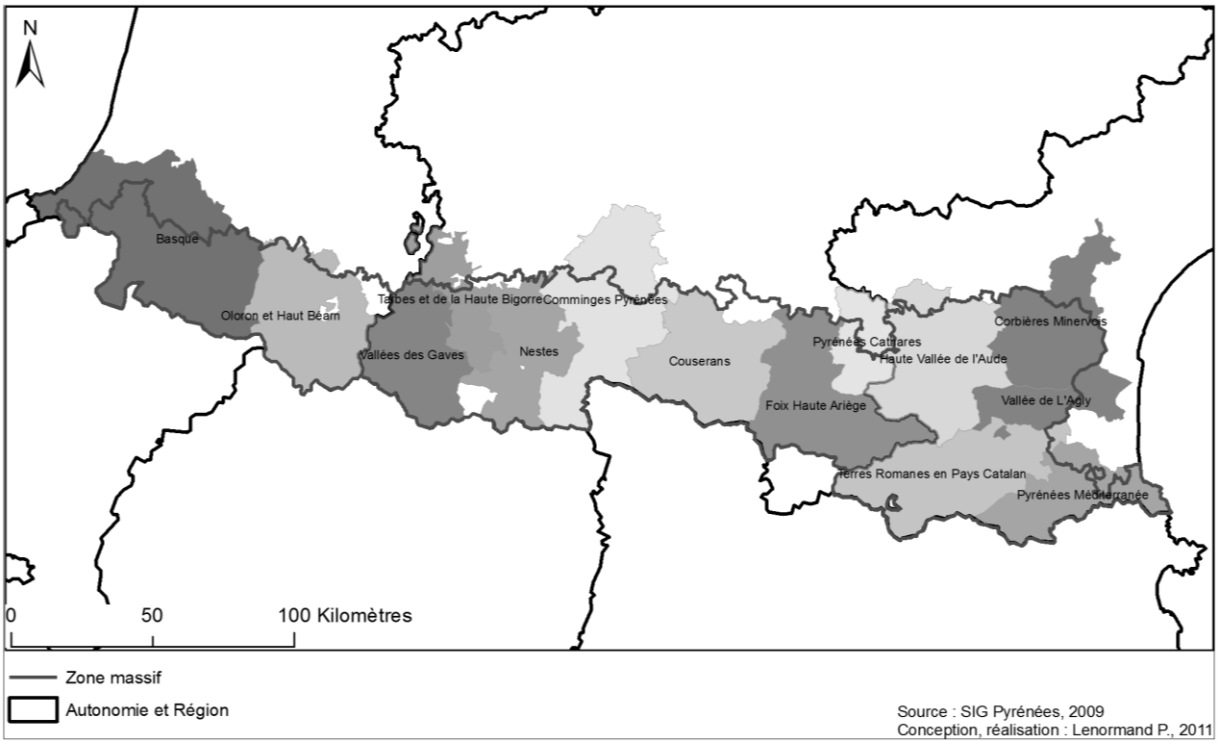
[40] Le SIG Pyrénées recense 88 communautés de communes en 2011, http://territoires.sig-pyrenees.net/les-donnees-cles/les-intercommunalites.html, consulté le 10 août 2011.

à la règle des 3500 habitants minimum pour la constitution des nouvelles communautés de communes. Le massif des Pyrénées est entièrement recouvert par des pays (Carte 7), un seul étant encore en cours de validation. Cela représente 14 territoires inclus pour plus de la moitié dans la zone massif. 3 PNR sont concernés par la zone massif pyrénéenne (PNR de la Narbonnaise, PNR Pyrénées catalanes et PNR Pyrénées ariégeoises). On dénombre a minima deux autres projets de PNR sur le massif (Projet de PNR du Comminges et projet de PNR des Hautes-Corbières). 2 fois 14 Pôles d'excellence rurale ont été labellisés lors des deux générations d'appels à projet en 2006 et en 2010/2011. 10 territoires ont été retenus pour la programmation LEADER 2007-2013 alors qu'ils n'étaient que 6 pour la programmation précédente (2000-2006). 7 Groupe d'action locale sont actuellement portés par des pays, ce qui montre le croisement entre ces différents territoires de projet.

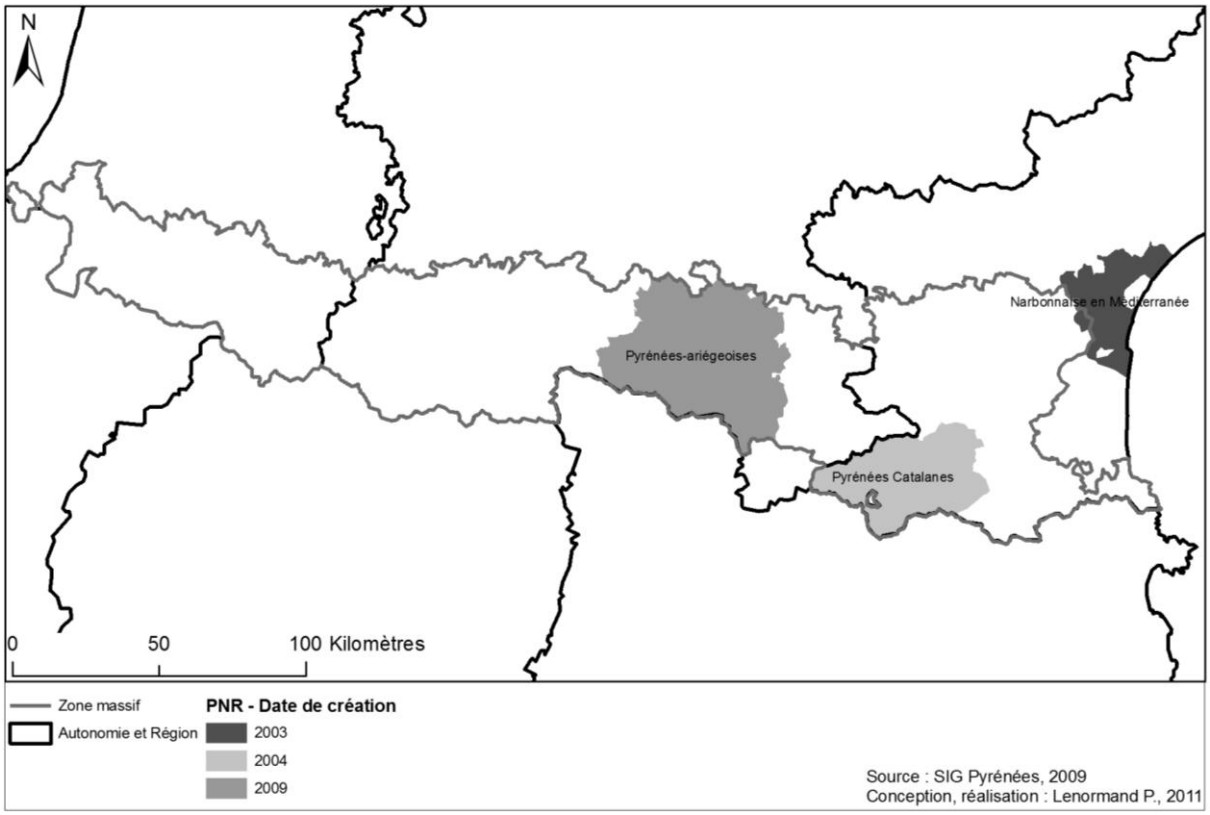
Carte 7 – Les territoires de projet pyrénéens en 2009



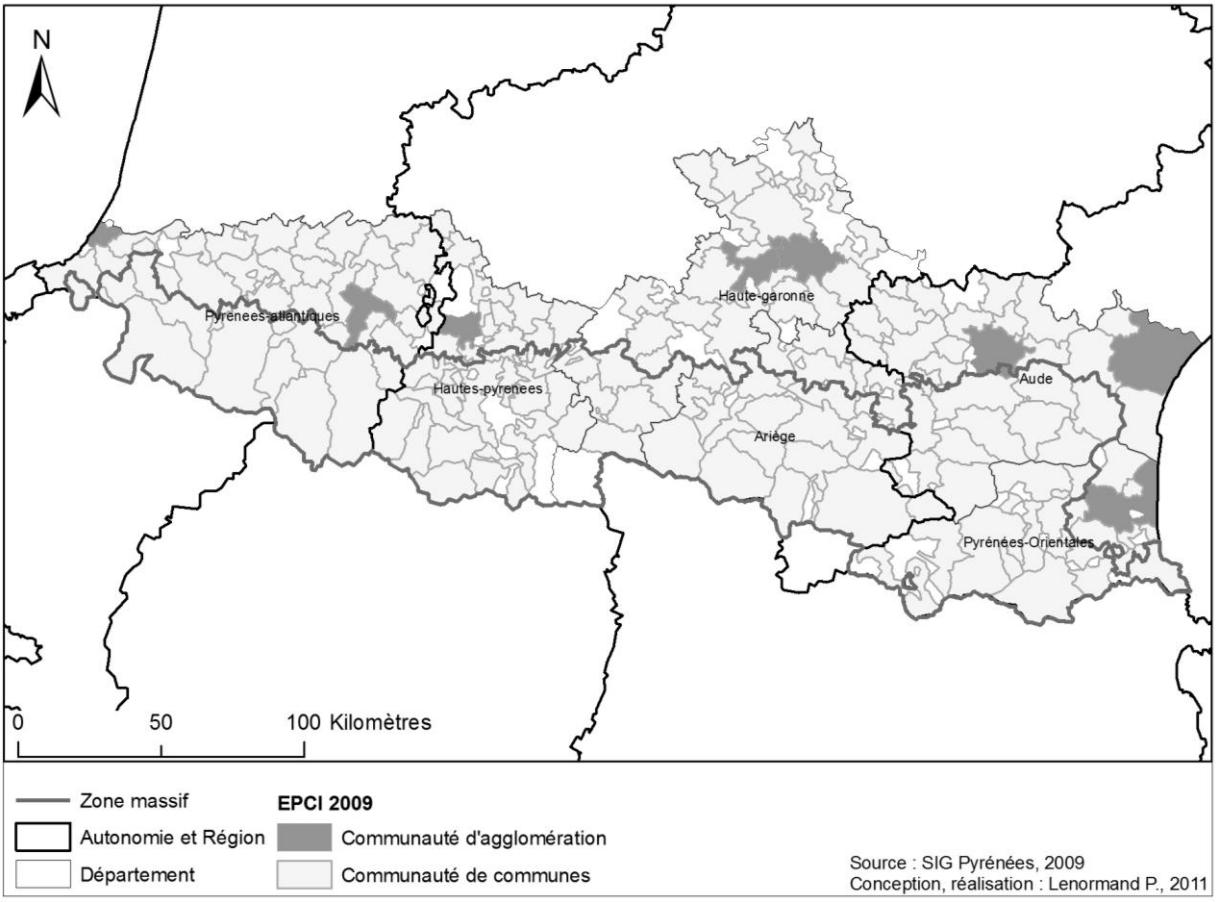
Les pays du massif pyrénéen



Les PNR du massif pyrénéen



Les EPCI des six départements du massif pyrénéen



La constitution des différents territoires de projet au sein de l'espace pyrénéen s'organise donc pour répondre à différents objectifs de développement : attirer de nouvelles populations, maintenir ou accueillir des activités, assurer l'accessibilité, améliorer les transports et les infrastructures TIC, promouvoir l'usage de ces technologies… L'ensemble de ces évolutions impacte la structuration territoriale du massif des Pyrénées. La politique définie à cette échelle doit, depuis 2000, être négociée avec les trois Conseils régionaux. C'est pourquoi, si l'on s'intéresse à une problématique de développement territorial, il faut prendre en compte les différentes échelles de sa mise en œuvre, de la commune à l'intercommunalité et au territoire de projet, avec l'appui des différents types de financements (départements, régions, Etat, Europe mais aussi programmes interrégionaux telles les conventions de massif).

Toutes ces créations institutionnelles (car bien souvent à chaque nouveau territoire correspond une nouvelle institution) ont coexisté avec la politique de la Montagne depuis sa création. Tout comme Alvergne et Taulelle (2002), nous ferons l'hypothèse que « le recours au principe de gouvernance […] permet de "lire" des politiques publiques devenues plus complexes » sur les Pyrénées. Ces politiques publiques ont fait émerger un certain nombre

d'acteurs institutionnels aux côtés d'acteurs plus traditionnels du développement territorial. Ces différents acteurs sont désormais amenés à construire ensemble une action publique territoriale.

1.1.2. L'émergence d'un système d'acteurs institutionnels sur le massif des Pyrénées

L'organisation du développement territorial repose sur un jeu complexe d'acteurs et de systèmes d'acteurs qui se sont renouvelés, repositionnés, suite à la décentralisation et en fonction de leur capacité d'adaptation à ce nouveau contexte. Plus fondamentalement, ce sont les formes de coopération et de négociation entre les différents acteurs qui ont évolué pour voir cohabiter des pratiques relationnelles hiérarchiques au côté de formes relationnelles plus informelles, en réseaux. Même si le développement territorial pyrénéen est devenu un enjeu d'intervention concurrentielle entre les différents partenaires de la zone massif, son fonctionnement actuel consacre la prédominance des pouvoirs politiques et institutionnels dans sa gestion (représentants de l'Etat, élus professionnels et élus locaux, associations, collectivités régionales et départementales).

L'Etat est représenté sur le massif pyrénéen par le Commissariat à l'aménagement des Pyrénées, créé en 1975. Cette structure fait suite à la politique de rénovation rurale, politique à l'origine des commissaires de massif (cf. chapitre 2). Il a fallu en revanche attendre la décentralisation et la loi Montagne pour que soit mise en place une politique de la Montagne négociée avec les acteurs locaux.

Encadré 3 – Equipe technique du Commissariat de massif en juin 2011

- Un commissaire de massif (haut fonctionnaire IGREF)
- Une adjointe au commissaire de massif chargée de l'agriculture et de la forêt
- Un chargé de mission tourisme, formation et coopération transfrontalière
- Une chargée de mission « fonds européens »
- Deux secrétaires

Les fonctionnaires généralistes qui travaillent au Commissariat à l'aménagement des Pyrénées (Encadré 3) ont pour tâche principale de coordonner la politique de la Montagne à l'échelle pyrénéenne, tout en faisant le lien avec la mission de la DATAR au niveau national – qui assure un rôle de facilitateur de la mise en œuvre de cette politique : rôle d'animation technique, rôle de coordination interministérielle et rôle de suivi de la politique (Commissariat général du Plan, 1999). Ils ont également pour rôle l'animation et le secrétariat des différentes instances du massif pyrénéen.

Le Comité de massif des Pyrénées, autre acteur créé par la loi Montagne, est une instance politique de concertation et de pilotage de la politique interrégionale de massif qui regroupe des représentants des collectivités (Conseils régionaux, Conseils généraux, collectivités locales), du secteur associatif et des socioprofessionnels. Il est coprésidé par le préfet coordonnateur de massif et le président de la Commission permanente du Comité de massif (un élu pyrénéen). La Commission permanente est une instance de réflexion et de coordination au sein du Comité de massif. Le Comité de massif des Pyrénées a été renouvelé en novembre 2010, suite aux élections régionales du mois de mars 2010.

Pour mettre en œuvre la politique de la Montagne, on trouve également une instance technique : le Comité interrégional de programmation qui réunit les préfets et présidents des trois régions du massif, les présidents des Conseils généraux cosignataires des conventions d'application et le président de la Commission permanente du Comité de massif des Pyrénées. Ce comité a en charge l'instruction et la présentation des dossiers sollicitant un financement national et/ou européen.

Pour répondre aux enjeux thématiques du développement du massif pyrénéen, des structures œuvrent, pour la majorité depuis presque trente ans. Depuis les années 90, ces structures, ayant une compétence interrégionale à l'échelle pyrénéenne, sont identifiées sous le terme de « Réseau Pyrénées ». Ce réseau technique, relais du Commissariat de massif, est une particularité pyrénéenne car il n'existe pas d'équivalent dans les autres massifs français, même si certains connaissent des regroupements de structures consulaires. On trouve dans ce réseau huit structures (cf. chapitre 1), dont l'APEM, avec des statuts, des missions et des forces de travail différents. Le Réseau Pyrénées regroupe les professionnels du tourisme, de l'agriculture et de l'agroalimentaire, du commerce et de l'artisanat, les acteurs de la formation-développement et des TIC (équipements et usages). A côté des structures interconsulaires, on trouve des structures de type associatif et une mission (Tableau 6).

Tableau 6 -Détail des présidents et principaux financeurs des structures pyrénéennes en 2011

	APEM	**ACAP**	**CAP**	**CCI Py**	**ADEPFO**	**CIDAP**	**CPT**	**MAAP**
Structure	Association	Association	Association	Association	Association	Association	Association	Mission
Présidents	J.-M. Anxolabehere, président de la chambre d'agriculture des Pyrénées-Atlantiques et de l'Association des chambres d'agriculture des Pyrénées	J.-M. Anxolabehere, président de la chambre d'agriculture des Pyrénées-Atlantiques	J. Calvi, président de la chambre de métiers et de l'artisanat de l'Ariège	P. Machenaud, vice-président de la CCI des Hautes-Pyrénées	R. Barrau, ancien conseiller régional Midi-Pyrénées et ancien Maire de Seix	C. Gaits, conseiller régional Midi-Pyrénées, président de la commission artisanat, commerces et services, conseiller municipal de Tarbes	M. Carballido, vice-président du CR Midi-Pyrénées en charge de la politique de la Montagne, membre de la commission permanente, 1er adjoint au Maire de Dun	Pas de président
Principaux finan-cements	FNADT, FEDER, 3 Conseils régionaux, adhésions	6 CDA, FNADT, FEADER, projets (CASDAR, PSEM)	6 CMA, FNADT	6 CCI	Etat, Europe (FSE, FEDER), 3 Conseils régionaux,	FNADT, FEDER, 3 Conseils régionaux, 6 Conseils généraux	Etat, Europe, régions, départements, adhésions des stations	DRAAF, DATAR, Europe, 3 Conseils régionaux

Le Commissariat est à l'origine des structures pyrénéennes qui constituent le Réseau Pyrénées (hormis les regroupements des consulaires agricoles et de l'artisanat qui se sont constitués antérieurement). Lors de la création de ces structures, les relations de travail étaient essentiellement bilatérales entre structures pyrénéennes et Commissariat de massif. L'idée qui présidait à leur constitution était d'avoir des *« moyens complémentaires »* à ceux de l'Etat afin de structurer des secteurs professionnels à l'échelle du massif et de faire émerger des organisations autour de nouveaux domaines d'action liés à la politique de massif. Le Commissariat de massif est également à l'origine du terme « Réseau Pyrénées ». D'après les entretiens avec d'anciens commissaires, ce terme est apparu à un moment (début des années 90) où le Commissariat cherchait à justifier son action et par une volonté de trouver un minimum de cohérence entre des structures qui évoluaient soit parallèlement, soit parfois en concurrence.

L'ensemble de ces structures (représentants de l'Etat, Comité de massif, collectivités et acteurs socio-professionnels) ont participé à l'élaboration de différents documents cadres de la politique pyrénéenne, à savoir les schémas de massif et les conventions interrégionales de massif. Les schémas de massif sont des documents politiques de prospective sur l'avenir du massif. Ils sont institués par la loi Montagne et deviennent obligatoires à partir de 2005 (Loi relative au développement des territoires ruraux). Ils doivent construire une vision partagée du développement du massif. L'initiative des schémas interrégionaux de massif revient aux Comités de massif. Sur les Pyrénées, deux schémas se succèdent : le schéma d'orientation et d'aménagement des Pyrénées (1977) puis le schéma interrégional d'aménagement et de développement des Pyrénées (2006). En termes d'ingénierie, les pratiques ont évolué. En

1977, le schéma est intégralement réalisé par l'équipe du Commissariat à l'aménagement des Pyrénées[41]. Ce schéma explique le retard du développement pyrénéen par le double constat d'hémorragie humaine et de handicaps naturels. A l'époque, trois types d'espaces sont identifiés comme pouvant se développer sur le massif : le désert, des zones occupées de manière discontinue et quelques zones avec une vie économique fragile (autour de villes de piémont). Les auteurs du schéma proposent d'agir simultanément sur les activités économiques, les conditions de vie et l'initiative humaine. Le schéma de 2006 a été, quant à lui, réalisé par un cabinet de consultants, en concertation avec les acteurs institutionnels du massif, et approuvé par le Comité de massif. Il définit les orientations du développement pyrénéen pour les vingt prochaines années. Le document final présente un diagnostic de l'état des Pyrénées et développe des axes stratégiques, qui sont :

- Viser une gestion environnementale et patrimoniale exemplaire
- Tirer parti de toutes les dimensions des Pyrénées
- Accroître la valeur ajoutée produite dans le massif
- Valoriser la diversité locale dans les Pyrénées

Les conventions interrégionales de massif des Pyrénées, signées entre l'Etat et les trois Conseils régionaux (Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon), pour 2000-2006 puis 2007-2013, se placent dans une dynamique de projet et proposent une approche multisectorielle du développement pyrénéen. Ces conventions sont l'outil financier traduisant et mettant en œuvre concrètement les orientations définies dans les schémas de massif. La dernière convention (2007-2013), dont les axes de développement s'inscrivent dans la continuité de la précédente (Encadré 4) a été déclinée en trois conventions d'application (tourisme, agropastoralisme et biodiversité) qui associent les Conseils généraux.

[41] Entretien au Commissariat de massif, juillet 2009.

Encadré 4 - Objectifs et maquette financière de la CIMP 2007-2013

Quatre axes de développement ont été arrêtés par l'Etat et les trois régions pyrénéennes pour 2007-2013 :

- Accompagner le développement économique et conforter l'attractivité du massif ;
- Préserver et valoriser la biodiversité pyrénéenne, protéger le massif contre les risques naturels ;
- Conforter la filière agro-pastorale et valoriser la ressource forestière ;
- Favoriser les coopérations européennes.

La maquette financière se présentait ainsi :

ARTICLE 7 : LES ENGAGEMENTS FINANCIERS

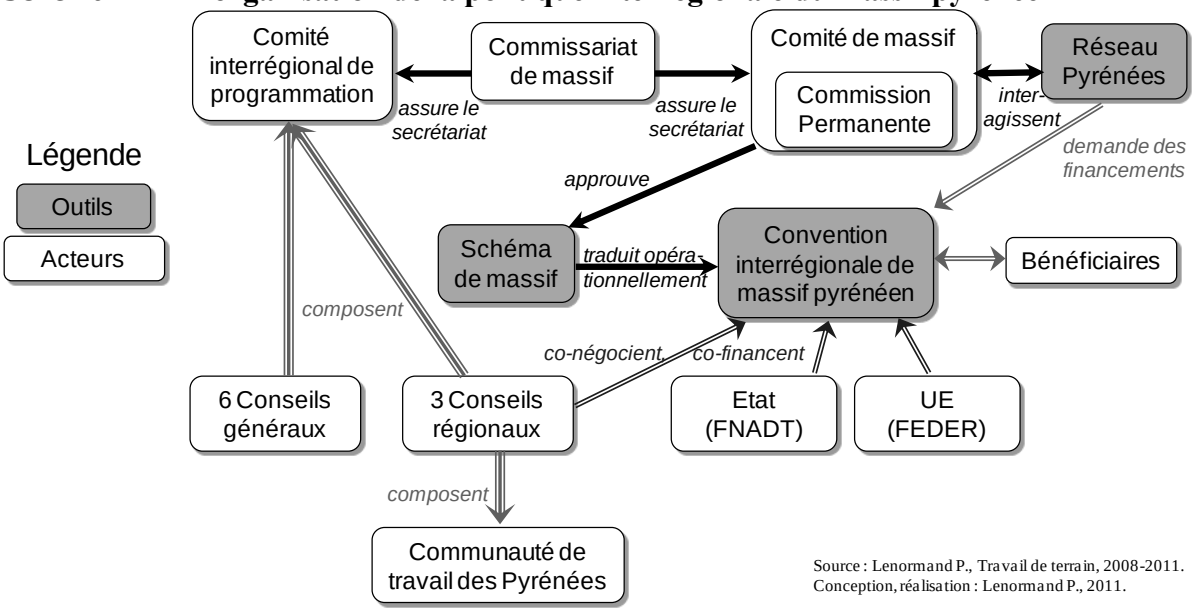
en millions d'Euros

	ETAT	Conseils Régionaux			TOTAL (CIMP)	Axe Interrégional FEDER (indicatif)	AUTRES
		Aquitaine	Languedoc -Roussillon	Midi-Pyrénées			
Article 1 : la recherche d'un équilibre durable de l'offre touristique pyrénéenne 1-1 : Les pôles touristiques pyrénéens 1-2 : le développement des lignes thématiques de massif 1-3 : La promotion du massif des Pyrénées	12	3	5,5	12,9	33,4	8,658	
Article 2 : la préservation et la valorisation de la biodiversité pyrénéenne 2-1: Connaissance, gestion et pédagogie sur la biodiversité pyrénéenne 2-2: Conservation, valorisation et sensibilisation à la préservation de la biodiversité au sein du Parc National des Pyrénées et de sa zone périphérique	4	0,9	0,9	1,2	7,00	2	
Article 3 : la protection du massif contre les risques naturels 3-1 : Restauration des terrains en montagne	3,5				3,5		
Article 4 : le maintien de la filière agro-pastorale et la valorisation de la ressource forestière 4-1: Actions en faveur de la filière agro-pastorale et la structuration des filières de production 4-2: La gestion et la valorisation forestière	16,37	3,3	3,9	3	26,57	5	
Article 5 : le renforcement de l'attractivité du massif en termes d'emplois et de services 5-1 : Augmentation de la couverture du massif en nouvelles technologies 5-2 : Développement et réorientation du SIG pyrénéen 5-3 :Actions en faveur du maintien des commerces et l'émergence de nouveaux métiers et services	4	0,7	1,5	2,57	8,77	3,5	
Article 6 : le développement des coopérations européennes	2	0,5	0,9	1,2	4,6		
TOTAL	41,87	8,4	12,7	20,87	83,84	19,158	
		41,97					

Source : Convention interrégionale de massif des Pyrénées, p. 12

L'Europe soutient cette démarche en lui attribuant des financements dans le cadre de l'axe interrégional du Programme opérationnel FEDER (objectif 2 – compétitivité et emploi) Midi-Pyrénées. Etat et Conseils régionaux co-négocient la convention interrégionale de massif, participent à l'écriture et valident les contenus. On peut représenter les liens entre ces acteurs institutionnels par le schéma suivant.

Schéma 11 – L'organisation de la politique interrégionale du massif pyrénéen



Source : Lenormand P., Travail de terrain, 2008-2011.
Conception, réalisation : Lenormand P., 2011.

La politique en faveur de la montagne en France, en tant que politique de zonage reconnaissant la spécificité du territoire montagnard, a créé un cadre institutionnel propre à chaque massif français. Ce cadre s'est concrétisé par l'émergence de nouveaux groupes d'acteurs chargés de mettre en place des politiques, par la remobilisation d'acteurs existants telles que les collectivités territoriales et par la production de politiques ad hoc qui se déclinent à travers des dispositifs singuliers. La mutation du système d'acteurs fait apparaître alors la nécessité d'une articulation entre des échelles géographiques (transfrontalière, massif, régionale, départementale...) et des acteurs du développement. Dans les Pyrénées, le travail d'aménagement du territoire a été cloisonné, pendant longtemps, par secteur et par micro-territoire. Nous avons vu que, sous l'impulsion de l'Etat, la structuration de différents territoires, plus ou moins institutionnalisés, et l'adoption de la loi Montagne ont permis de tenter de raisonner avec plus de transversalité, notamment dans le cadre d'un schéma interrégional. Cependant, nous sommes encore loin de dépasser les logiques sectorielles et locales. De plus, ces schémas globaux à l'échelle du massif lissent les problématiques des différentes communautés valléennes, qui sont bien souvent uniquement actives pour leur territoire local. Par ailleurs, comme l'affirme Douillet, « les recompositions de l'action publique induites par la mise en place de procédures d'action publique territorialisées apparaissent […] relativement limitées : le changement de référentiel de l'action publique ne s'accompagne pas automatiquement d'une modification des structures organisationnelles de l'action publique » (Douillet A.-C., 2005, p. 85). On peut donc affirmer que le territoire montagnard est certes pionnier dans la coopération territoriale mais que la loi Montagne et ses déclinaisons ont un bilan mitigé car des inégalités persistent entre massifs et au sein même de chaque massif. De plus, comme « la Montagne se situe en dehors du champ des "rentabilités

immédiates" » (Périgord M., 2008, p. 187), les pouvoirs publics ont tendance à s'en détourner. Déjà, en 1999, le Commissariat général du Plan posait la question de l'efficacité de la politique de la Montagne du fait de : la décentralisation, la banalisation progressive des politiques spécifiques de la montagne, l'intervention financière croissante de l'UE et la tendance à la baisse des soutiens publics nationaux en faveur de l'aménagement du territoire en montagne. Ces questions se posent de façon accrue, au regard de l'évolution du contexte macro-économique, des transformations de la demande sociale et des enjeux des politiques d'aménagement du territoire au niveau national et communautaire. Parallèlement à la décentralisation, l'Etat met en place une politique de zonage destinée à soutenir des territoires présentant des caractéristiques naturelles spécifiques. La loi Montagne s'inscrit à la fois dans la continuité de la politique historique de l'aménagement du territoire français (par la mise en place d'un zonage) tout en prenant acte de la décentralisation puisqu'elle installe sur chaque massif des comités regroupant Etat et élus locaux, les Comités de massif. Elle implique alors la mobilisation de nombreux acteurs dont la coopération inter-institutionnelle n'est pas toujours aisée.

1.2 Les difficultés d'organisation d'un système d'acteurs à l'échelle du massif

Deux difficultés principales peuvent être relevées en ce qui concerne les modes d'organisation et de coopération des différents acteurs institutionnels à l'échelle pyrénéenne : l'échelle géographique, interrégionale et transfrontalière, et le manque de reconnaissance des institutions pyrénéennes, limitant leurs moyens d'action.

1.2.1. Une échelle interrégionale et transfrontalière

Avec la décentralisation, les territoires sont soumis à une double régulation, l'une verticale qui se développe selon de multiples formes hiérarchisées entre le global et le local, l'autre horizontale qui tente d'affirmer le dépassement des cloisonnements administratifs, sectoriels entre territoires hérités et entre catégories d'acteurs, à travers de nouveaux mécanismes de coopération interterritoriale. La multiplication des territoires de projet, évoquée ci-dessus, illustre cette logique territoriale. La politique de massif, initiative historique de l'Etat, a dû être coordonnée chemin faisant aux politiques régionales et européennes se constituant avec la décentralisation. Cette logique verticale exige des coordinations entre services de l'Etat et des Conseils régionaux dans un premier temps mais aussi avec les Conseils généraux et les territoires de proximité (intercommunalités, pays, parcs naturels régionaux), dans une logique horizontale à l'échelle pyrénéenne. Cette rencontre n'est pas aisée du fait de la diversité des systèmes d'action locaux, basés sur des modes multiples de gouvernance locale, centrés sur des problématiques de développement

spécifiques (touristique, environnementale, économique…). Ces espaces de gouvernance, qu'ils soient bâtis sur des périmètres de proximité ou sur des périmètres plus larges (interrégionaux), sont ainsi construits sur des référentiels spécifiques d'action (Jobert B., 1995 ; Muller P., 1995). Les formes et les lieux de la gouvernance pyrénéenne révélés par la mise en œuvre des outils des politiques publiques – associant services de l'Etat, collectivités régionales, acteurs économiques, territoires de projet – sont multiples et montrent différents types de configurations : institutionnelle, territoriale, sectorielle, mixte. Les acteurs institutionnels sont donc co-producteurs directs ou indirects d'une politique de massif pour laquelle ils mobilisent des ressources organisationnelles et territoriales différenciées. Cependant, chaque institution (régions et départements notamment) porte des intérêts propres vis-à-vis de la politique de massif ne facilitant pas sa mise en œuvre.

La CTP (Communauté de travail des Pyrénées), créée le 10 juin 1982, est une institution visant à surmonter ces difficultés en matérialisant une volonté de coopération entre les régions concernées par le massif côté français, andorran et espagnol. L'institution fonctionne par une présidence tournante de deux ans. Midi-Pyrénées est à la tête de la présidence actuelle depuis 2009. Pour 2007-2013, la CTP gère le Programme opérationnel de coopération territoriale Espagne-France-Andorre (POCTEFA) dans le cadre d'INTERREG IVA et gagne ainsi en légitimité. En 2011, la CTP recrute un directeur, montrant ainsi sa volonté d'opérationnalité. Même si cet organe se veut être un lieu de mise en relation des acteurs institutionnels pyrénéens, il se confronte également à de nombreux freins, politiques et institutionnels, entre parties prenantes.

1.2.2. Un manque de visibilité des institutions à l'échelle du massif

Soulignons que le nombre de fonctionnaires présents au Commissariat de massif des Pyrénées est faible (Encadré 3) au vu des missions qui leur sont confiées (propositions pour l'orientation de la politique du massif ; secrétariat du Comité de massif et de ses commissions ; mise en œuvre, suivi et animation des programmes spécifiques au massif des Pyrénées (convention interrégionale de massif des Pyrénées et axe interrégional Pyrénées du programme opérationnel FEDER Midi-Pyrénées) ; conseil auprès des collectivités territoriales et des autres acteurs de la politique de la Montagne)[42]. Rappelons également que la position du Commissaire de massif, qui doit mettre en place un système partenarial étendu avec des moyens limités, n'a rien d'évidente dans le système décentralisé en vigueur (Commissariat général du Plan, 1999) où celui-ci doit faire vivre une politique interministérielle et interrégionale, sous l'égide d'un préfet coordonnateur de massif. La baisse des financements publics pour le développement territorial et le renforcement de la régionalisation mettent à

[42] http://www.pyrenees.datar.gouv.fr/home/le-commissariat-de-massif.html, consulté le 10 août 2011.

mal l'échelle de gouvernance interrégionale du massif pyrénéen (Commissariat général du Plan, 1999). Ceci d'autant plus que la zone massif des Pyrénées n'est centrale pour aucune des trois régions concernées (Carte 6).

De plus, les services de la DATAR-Pyrénées et de la région Midi-Pyrénées déplorent la bureaucratisation des structures pyrénéennes et leur instrumentalisation par des élus locaux. La bureaucratisation des institutions est un trait essentiel des sociétés modernes. Max Weber (1995) a défini la bureaucratie comme un idéal-type de la structure la plus dominatrice de la direction administrative. La bureaucratisation repose sur une « domination en vertu du savoir » et relève du fonctionnement de l'organisation, ce qui ne signifie pas que l'on doit confondre dans une même définition les organisations et les bureaucraties, bien que cela soit courant. Crozier a critiqué cette approche en mettant en évidence qu'il peut y avoir des conflits de pouvoir contraires à la coopération au sein des organisations bureaucratiques entraînant l'isolement des fonctionnaires et des rétentions d'information de la part de certains d'entre eux qui cherchent ainsi à se rendre indispensables. Au final, le Réseau Pyrénées peut être analysé comme un marqueur de l'élargissement des configurations d'acteurs mobilisés dans les stratégies de développement territorial, impliquant ensemble organismes consulaires, collectivités, associations et représentants de l'Etat. « Dans ce nouveau cadre d'action collective qu'est le réseau, les acteurs sont amenés à négocier leurs rapports et leurs participations en fonction d'un projet spécifique et de leur savoir-faire par rapport à ce projet, en dehors de toute hiérarchie ou de tout découpage fonctionnel de l'espace. […] Dans cette perspective relationnelle, l'enjeu essentiel de l'organisation politique, c'est-à-dire le pouvoir, n'est ni attribué, ni acquis définitivement mais plutôt exercé, négocié à travers des relations où s'exprime un partage des responsabilités. Ainsi, les enjeux de la construction politique et territoriale sont sans cesse à renouveler, à renégocier. […] Cependant, ce nouveau mode de construction de l'action politique n'est pas un phénomène consensuel. Il entraîne des résistances chez de nombreux acteurs. D'une manière générale, l'ensemble des acteurs inséré dans une démarche partenariale résiliaire manifeste certaines résistances, car chacun doit désormais légitimer son existence et ses actions et accepter d'être évalué » (Barthe L., 1998, p. 358).

C'est bien la complexité institutionnelle, en lien avec le très grand nombre d'acteurs institutionnels intervenant dans cette politique de la Montagne (UE, Etat, régions, massifs, départements, communes…), qui a produit un système d'acteurs unique, n'ayant pas d'équivalent sur d'autres territoires ou dans d'autres politiques (Commissariat général du Plan, 1999). Ce système pourrait être qualifié de « système notabiliaire » dans la mesure où il regroupe tous les acteurs traditionnels de la scène pyrénéenne, qu'ils soient élus ou représentants professionnels. Voyons à présent comment un acteur associatif s'est inscrit dans ce système d'acteurs.

1.3 Trajectoire du projet d'observatoire porté par l'APEM : un apprentissage pas à pas de la coopération interterritoriale

L'APEM est issue d'une mobilisation des acteurs économiques consulaires pyrénéens pour prolonger la signature de la Charte interconsulaire des Pyrénées (1993) qui avait pour vocation le rapprochement des trois structures consulaires pyrénéennes. A ses débuts, l'association a trouvé un appui important auprès de la DATAR-Pyrénées (notamment par le financement de l'étude de préfiguration du SIG Pyrénées et de la mise en place de l'instrument), en inscrivant son action au service de la politique de massif. Après une première phase « d'outillage » (mise en place de sites internet pour différentes structures, création d'un portail internet commun pour le Réseau Pyrénées, mutualisation de données…), l'APEM se concentre sur l'animation de l'instrument auprès des partenaires (consulaires, services de l'Etat, associations, collectivités…). C'est la philosophie de l'« open source » ou encore des logiciels libres, démarche qui met en avant des principes de collaboration dans lesquels s'inscrivent les projets informatiques de l'APEM. Après l'avoir adoptée, l'association tente de diffuser cette logique collaborative auprès de ses partenaires (nous détaillerons dans un prochain chapitre les types de partenariat initiés par l'APEM), convaincue que les démarches collectives sont une solution au manque de moyens techniques et financiers rencontrés par ses partenaires. Cela se traduit par la mise en place de projets informatiques uniquement sous licence libre et par la promotion de projets à plusieurs entre acteurs pyrénéens (cf. schéma Annexe 1). L'APEM acquiert, à travers le SIG Pyrénées, un rôle de passeur qui mobilise l'information, géographique et statistique, comme vecteur de construction d'une dynamique collective (cf. chapitre 6). L'APEM et son observatoire s'appuient sur une relation solide avec le monde économique pyrénéen. Parallèlement à cette logique économique, on trouve une logique institutionnelle (soutien du Commissariat de massif), renforcée petit à petit par l'implication des Conseils régionaux dans les financements de l'association. L'APEM, soutenue par les consulaires, a ensuite cherché à développer des relations avec les différents acteurs du Réseau Pyrénées. La dynamique de ce réseau a été relancée par la DATAR-Pyrénées en 2008 et 2009 pour créer du lien entre les différentes structures pyrénéennes (réunions régulières, mise en place d'outils communs). D'une logique essentiellement verticale, reposant sur une relation entre l'Etat, les consulaires et l'association, l'APEM a su aller vers une action transversale, notamment par l'intégration des trois Conseils régionaux dans son projet et par la création d'outils en direction des institutions locales : communautés de communes, pays, associations.

L'observatoire développé par l'APEM (appelé indifféremment SIG Pyrénées ou observatoire du massif) est organisé en 2010 autour de plusieurs thématiques correspondant pour partie aux enjeux de l'actuel schéma de massif. Ces thématiques concernent l'agropastoralisme, le climat, les territoires, l'entreprise-artisanat, la forêt et la formation-

développement[43]. L'outil de travail collaboratif, encore appelé extranet, a été construit avec des interfaces personnalisées et une gestion de différents profils utilisateurs pour garantir la confidentialité des données (administrateur, contributeur, simple utilisateur). Il propose aux usagers un espace de travail collaboratif (armoire à documents, forums, annuaire). L'observatoire fonctionne sur le principe du web 2.0 : les utilisateurs sont contributeurs.

Sa construction s'est faite en plusieurs étapes. L'étude de préfiguration de l'observatoire socio-économique des Pyrénées est réalisée en 1998 par l'APEM pour le compte de la DATAR-Pyrénées, qui renouvelle les crédits pour mettre en place l'observatoire. En 1999, l'association se saisit d'une enquête pastorale menée par le Ministère de l'agriculture sur les Pyrénées pour construire le premier volet de l'observatoire. Jusqu'en 2002, l'APEM développe, avec le partenaire agricole du Réseau Pyrénées, la thématique agropastorale du SIG Pyrénées ; c'est une phase d'émergence. Entre 2003 et 2005, l'APEM fournit des prestations de services dans le domaine informatique à différents partenaires (consulaires et intercommunalités notamment), entraînant sa reconnaissance progressive par les partenaires du Réseau Pyrénées et par son conseil d'administration comme spécialiste des questions liées aux usages des nouvelles technologies sur le massif en lien avec le développement territorial. En 2006 et 2007, un plan stratégique est réalisé, support du projet de l'APEM pour la nouvelle période de programmation de la politique de massif, 2007-2013. Le bilan des activités et des financements correspond à une phase de remise en question, notamment du statut associatif. Par la suite, l'Etat, l'Europe et les trois régions financent le projet SIG Pyrénées, reconnaissant ainsi la légitimité de l'APEM dans sa fonction de production de données socio-économiques au service du développement pyrénéen. En 2008, l'APEM déploie de nouvelles relations avec le monde de la recherche à travers différents projets (RMT OAAT, Observatoire du développement rural, contrat CIFRE). Le sujet de notre thèse démontre en partie une nouvelle orientation des activités de l'APEM vers les problématiques territoriales. Depuis 2008, l'APEM connaît donc une nouvelle phase de développement par la mise en œuvre progressive du plan stratégique et l'élargissement des compétences internes à la structure.

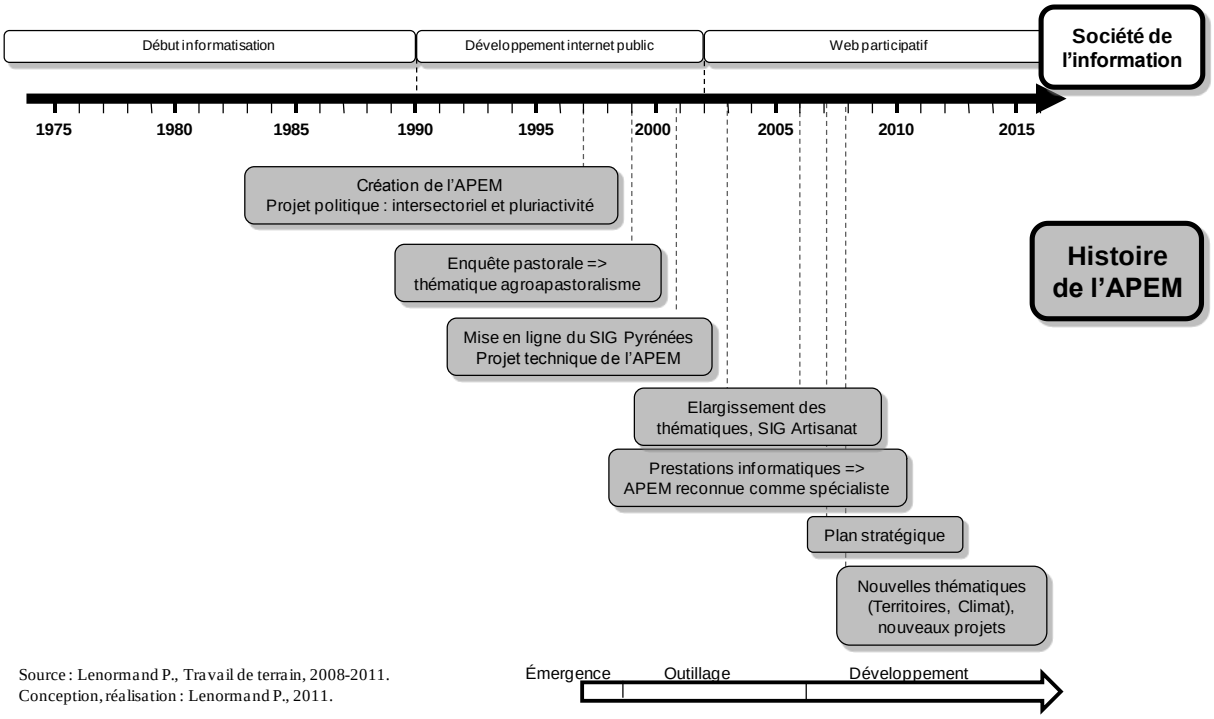
Le SIG Pyrénées est un observatoire situé qui a vocation à diffuser de l'information sur un espace délimité. Nous avons vu que cet instrument, mis en œuvre sur le massif des Pyrénées, entité définie géographiquement et politiquement, regroupe, progressivement, différents types d'acteurs : nous pouvons caractériser cette situation de multi-institutionnelle et multi-acteurs. Ce sont, autour du SIG Pyrénées, des organismes étatiques (Commissariat à l'aménagement du massif), semi-publics (les chambres consulaires), des collectivités locales, des associations.... Dans chacune de ces institutions en théorie, des agents aux profils différents sont des relais et animateurs de la thématique de l'observatoire correspondant au champ

[43] Pour accéder aux observatoires thématiques : http://sig-pyrenees.net

d'activité de leur structure (par exemple la chargée de mission de la Conférence de l'artisanat pyrénéen anime la thématique entreprise-artisanat).

Nous affirmons alors que l'observatoire socio-économique pyrénéen, dont nous allons détailler la constitution, émerge d'une volonté de promouvoir cette entité administrative et politique « massif des Pyrénées ». Le mouvement de mutualisation de l'information et de mise en réseau des acteurs pyrénéens participent à rendre leur action plus visible et plus légitime, tout en contribuant à élaborer une meilleure connaissance du territoire d'action et ainsi favoriser un suivi et une évaluation de la politique de massif. La volonté de développement dans une logique plus partenariale et plus locale a finalement permis la mise en place de l'observatoire. Avant l'arrivée de l'APEM, la cartographie du massif pyrénéen était construite par les agents de la DATAR-Pyrénées. Une des fonctions-clés de l'observatoire socio-économique pyrénéen est de traduire la volonté de représentation et de construction de la politique de massif à partir de la connaissance des acteurs économiques locaux. Cette logique de lecture des dynamiques de développement par les acteurs du développement eux-mêmes, et notamment par les acteurs économiques, pourrait permettre d'envisager, à terme, une réappropriation de l'échelle de développement du massif par ses acteurs.

Schéma 12 – Les différentes phases du projet de l'APEM et son inscription dans la société de l'information



Source : Lenormand P., Travail de terrain, 2008-2011.
Conception, réalisation : Lenormand P., 2011.

L'étude du projet SIG Pyrénées (en ligne depuis 2001) montre que l'observatoire a connu plusieurs phases (Schéma 12) : émergence (avant 2000), outillage (entre 2000 et 2006) et développement (à partir de 2007). Un premier bilan de l'action de l'APEM permet de relever

des succès, mais aussi des obstacles ayant permis d'envisager de nouvelles initiatives. L'APEM, derrière l'objectif très large « de contribuer au développement économique des territoires montagnards », doit apporter concrètement une visibilité à la politique de massif par l'intermédiaire de l'observatoire pyrénéen. L'APEM fournit alors des outils pour concrétiser et faciliter les projets de développement pyrénéens. L'association a en effet mis en place ou accompagné la réalisation de différents outils qui répondent à des demandes sectorielles de développement économique (SIG Artisanat, Modèle conceptuel de données pour les cellules agropastorales, Géoportail forestier…). Ces outils, notamment l'ensemble des sites internet des observatoires thématiques, donnent plus de visibilité à la politique de massif. Un certain nombre d'acteurs et d'institutions adhèrent à l'extranet du SIG Pyrénées et se connectent régulièrement (cf. chapitre 6). Cet observatoire propose donc un premier niveau de mutualisation et de fédération des acteurs pyrénéens participant ainsi à une « carte d'identité » des Pyrénées (voir Annexe 2 construite en grande partie à partir du site internet de l'observatoire). Il a permis l'initialisation et la promotion d'une dynamique collaborative tout en répondant à des demandes opérationnelles et ce, aux différentes échelles territoriales. Nous avons relevé les faiblesses suivantes à travers l'observation de différentes réunions du SIG Pyrénées :

- La faible implication des décideurs et des utilisateurs freine le projet participatif, malgré les objectifs affichés.
- La reconnaissance d'une échelle d'action interrégionale face à la résistance de logiques administratives régionales n'est pas acquise. L'APEM doit en effet concilier une approche globale et des approches locales, avec des spécificités à la fois géographiques et identitaires fortes.
- La réticence à partager les données (un blocage socio-cognitif encore très présent ; Noucher 2009) est toujours bien présente. Alors que la mise en commun de données concernant l'agriculture, le pastoralisme, mais aussi l'artisanat a progressé par l'intermédiaire de l'APEM, sur d'autres thématiques telles que le tourisme ou la biodiversité, les tentatives sont restées vaines jusqu'à présent. Les raisons à ces obstacles sont nombreuses et peuvent être d'ordre institutionnel (comme pour les acteurs touristiques, même si en juillet 2011 la thématique tourisme du SIG Pyrénées est un projet prioritaire pour l'APEM) mais aussi s'expliquer par des jeux de pouvoir. Dans tous les cas, ces blocages, à l'origine de l'instrument SIG Pyrénées et existant encore, révèlent un manque de fédération des institutionnels pyrénéens autour d'un projet de développement commun.
- On peut relever des jeux de pouvoir entre l'APEM et les trois Conseils régionaux au sujet de la mise en réseau de territoires et des outils SIG et/ou de mise à disposition de

l'information géographique (chacune des régions se positionnant sur des projets de centre régional de l'information géographique). L'APEM travaille activement à la coordination et à l'interopérabilité des systèmes mis en œuvre par chaque institution afin de faciliter leur usage à l'échelle pyrénéenne.

Il ressort de l'expérience de l'APEM que la réussite de ce type de démarche est conditionnée par une conduite conjointe de l'accompagnement technique et thématique du changement, afin notamment que les services informationnels[44] proposés soient adaptés aux enjeux territoriaux. Les spécificités de ce projet vis-à-vis du système d'acteurs dans lequel il s'inscrit sont : un faible portage politique mais une reconnaissance institutionnelle de la part de la DATAR-Pyrénées, des trois Conseils régionaux et de l'Union européenne ; une approche mixte du développement territorial portant à la fois sur des secteurs d'activité et des thématiques plus transversales ; et un pari sur les TIC pour faciliter la mutualisation et la co-production d'informations utiles au développement territorial. Pour compléter notre analyse, nous avons souhaité étudier des projets d'observatoires territoriaux à des échelles locales de pays. Les territoires observés étant également pyrénéens, nous pouvons ainsi questionner l'articulation entre l'observatoire de l'APEM et les projets d'observatoires locaux.

2. Des territoires de projets aux observatoires de pays

Nous examinons successivement dans ce paragraphe, de manière approfondie, les projets d'observatoires des pays Corbières-Minervois et Oloron-Haut-Béarn et, de manière complémentaire, le cas du pays Albigeois et Bastides. L'organisation des informations sur une trame similaire favorise une lecture complémentaire voire comparative des projets étudiés.

2.1 Le projet d'observatoire du pays Corbières-Minervois : un enjeu de professionnalisation

Nous montrons, tout d'abord, qu'après la vision administrative des années 80-90, le développement territorial a connu une période intense par l'intermédiaire de la mise en place du pays et de son projet (2000-2010) et que l'on observe récemment un retour vers un travail administratif dû au manque de temps et de moyens. Nous verrons, ensuite, que le projet d'observatoire du pays Corbières-Minervois est guidé par un fil directeur dans les motivations des agents rencontrés pour ce projet : disposer d'un instrument efficace pour mener à bien leurs missions.

[44] Fonctionnalité qui permet la mobilisation de données dans un but de pilotage de l'action individuelle ou collective (Lenormand P., Plainecassagne L., 2010).

2.1.1. Structuration du système d'acteurs autour du projet de territoire

Le projet de territoire du pays Corbières-Minervois s'inscrit dans une politique territoriale départementale spécifique qui mérite, selon nous, que l'on s'y attarde pour comprendre, ensuite, la structuration du pays et l'émergence, dans ce contexte, du projet d'observatoire.

a. La politique territoriale du Conseil Général de l'Aude

L'histoire du développement territorial dans l'Aude a un fort impact sur la mise en place de ce pays. A partir des années 90, et sous l'impulsion d'Eric Andrieu – conseiller général de l'Aude de 1988 à 2004, maire de Villerouge-Termenès depuis 1995, président de l'UNADEL de 1998 à 2007, président du pays Corbières-Minervois depuis 1999 et vice-président du Conseil régional du Languedoc-Roussillon de 2004 à 2010 – c'est une politique volontariste que conduit le Conseil général de l'Aude en matière de développement territorial. Le point de départ de cette réflexion est une économie en crise (notamment dans le secteur viticole). La première étape de cette politique est formalisée par une étude universitaire (Ferrasse J. et al., 1990). Par l'intermédiaire du programme LEADER (1991-1994), est financé le programme « pays Cathare », programme emblématique de la politique du département. C'est une opportunité pour le financement d'investissements au service d'une politique de développement touristique. Avec le deuxième programme LEADER, les financements se concentrent sur des actions autour de la marque « pays Cathare ». Ce programme, et tous les projets de développement des territoires infra-départementaux, se sont appuyés sur les idées d'Eric Andrieu, alors conseiller général en charge de la politique territoriale. Celui-ci postulait, qu'en s'appuyant sur un processus de démocratie participative et un travail entre élus et non élus, le projet de développement, global et non sectoriel, réfléchit sur le moyen et le long terme, permettait de s'organiser sur un territoire pertinent.

C'est une doctrine du développement territorial où domine l'injonction à une démarche participative dans des micro-territoires de projet. Les premières générations de programme LEADER ont permis dans l'Aude un soutien méthodologique à ces territoires, le Conseil général proposant à ceux-ci un cadre de travail assez délimité où ils avaient à définir des objectifs généraux, des sous-objectifs et des objectifs opérationnels pour leur projet. Les « coordonnateurs de zone », salariés du Conseil général, intervenaient en termes d'animation et d'orientation du projet, notamment pour le choix du périmètre d'étude et plus tard la constitution des pays. Le soutien était également financier en ce qui concerne l'embauche d'agents de développement sur des micro-territoires, qui correspondent aux actuelles intercommunalités, et à destination d'actions prioritaires. Cette politique apparaît comme très encadrée par le Conseil général.

En 2010, Andrieu n'est plus conseiller général et n'a plus aucun poids au niveau régional. Les finances du Conseil général se resserrent, entraînant la réduction des compétences non

obligatoires, telles que celle de développement territorial. Il a été acté mi 2010 un financement dégressif de 20% tous les ans sur les postes d'agent de développement des intercommunalités. Pour 2010, la subvention globale de 50 000 € au pays est encore versée, mais rien n'est assuré pour la suite. Les coordonnateurs de zone du Conseil général ont des fonctions de plus en plus administratives, entraînant une perte de légitimité telle qu'on peut la deviner dans l'Extrait d'entretien 2.

Extrait d'entretien 2 – Disjonction *Animation/Administration* dans le discours de la coordinatrice de zone sur le pays Corbières-Minervois au Conseil général de l'Aude

- *« Bon ce qu'on peut dire quand même globalement sur notre fonction c'est qu'**on est passé au début** de la mise en place de ces postes de coordonnateurs de zone, d'une fonction vraiment d'**animation** à quand même une fonction qui **devient** de plus en plus **administrative**. Qui **devient** de plus en plus de l'étude de dossier, bon, il y a toujours un travail de **terrain**, ne serait-ce que parce que, enfin si on finance de moins en moins de choses, je ne sais plus trop **quelle légitimité** on aura à aller sur le terrain »* (Entretien avec la coordinatrice de zone sur le pays Corbières-Minervois au Conseil général de l'Aude, juin 2010).

Au niveau régional, le soutien financier et technique au pays est également remis en cause en 2010. Les agents font l'hypothèse du maintien de la subvention de la région jusqu'en 2013. Mais le Conseil régional Languedoc-Roussillon annonce en 2010 la fin des contrats de pays pluriannuels. La conséquence de ce repli des Conseil général et Conseil régional pour les agents du pays est une plus faible lisibilité des modalités de décision (comment sont choisis les projets financés ?) et une incertitude quant à la pérennité des formes d'appui et d'organisation autour des territoires de projet. Le pays pratique alors une *« gymnastique »* qui fait *« tordre »* les projets locaux pour rentrer dans les lignes de financements proposés par les différents partenaires publics.

b. La démarche participative et la mise en œuvre du projet du pays

Quelques acteurs du territoire – élus, non élus et institutionnels (consulaires, syndicats de cru et pays d'accueil touristique) – sont partis du postulat que la ruralité était à organiser, par le biais du contrat, instrument du projet de développement territorial. Pour l'actuel chef de projet, c'est la LOADDT de 1999 qui est le facteur déclencheur de la création du pays, couplée aux initiatives antérieures du Conseil général. Il y a donc un fondement légal du pays et un certain type de registre de justification. L'action de développement s'appuie sur cette loi et sur quatre points forts : la promotion du développement local, le renforcement des relations rural/urbain, la promotion des ressources du territoire et la participation citoyenne. Pour la chef de projet, la LOADDT ouvre ainsi la porte à une nouvelle forme de gouvernance offrant aux territoires la possibilité de s'auto-organiser. En pratique, la constitution du périmètre du

pays s'est révélée être issue de choix politiques (dans l'adhésion ou non des communes). Deux « leaders », individus impulsant la stratégie de développement du territoire et « catalyseurs de l'organisation du développement territorial » (Barthe L., 1998, p. 237), ont eu un rôle important dans la constitution de ce pays : Eric Andrieu et l'ancien maire de Lézignan, Pierre Tournier. Du point de vue des services de l'Etat, l'émergence de ce pays n'a pas été facile du fait notamment de la non-homogénéité du territoire (en termes géomorphologiques et socio-économiques). Malgré cette remarque, l'agent de l'Etat décrit un *« vrai »* territoire de projet, avec la volonté d'agir pour le local.

Le projet de pays s'est fait par étape : en 2001, la mobilisation citoyenne et le début de la démarche d'écriture de la charte ; en 2002, la consultation autour de la charte ; en 2003, la délibération des EPCI sur le projet de pays et le dépôt du dossier ; en 2004, sa reconnaissance par la préfecture de région ; et en 2005, sa structuration en deux organes, le syndicat mixte et le conseil de développement.

Pour l'ancienne chef de projet aujourd'hui au cabinet du Conseil général, la création du pays a été une *« super aventure »* car le territoire a su exister malgré les réticences, grâce notamment à des élus mobilisateurs. Le contexte était favorable, à la fois pour l'agent et pour son élu, pour tester et expérimenter de nouvelles façons de faire du développement territorial. Une place importante a été accordée à l'expression de tous les points de vue dans la construction du projet puisque le *« projet de territoire a été écrit par les gens du territoire »* (entretien avec l'ancienne chef de projet, juillet 2010). Ce pays s'est bâti sur un tryptique d'acteurs : élus, société civile, professionnels du développement. Il y a eu un portage politique de la participation. Une conséquence en est la constitution initiale du conseil de développement, très ouvert. Il a en effet été basé sur une constitution originale du collectif (par tirage au sort). Mais plusieurs facteurs bloquants ont émergé. L'équipe technique ne disposait pas suffisamment de volontaires et les personnes impliquées dans le projet initial du pays n'étaient alors pas désignées dans le conseil de développement. C'est pourquoi, cette méthode a été abandonnée au profit d'une constitution classique (mais avec une perte de lien entre le politique et les citoyens). Pour résumer, le conseil de développement apparaît, malgré la difficulté à trouver un mode d'organisation qui convienne à tous les acteurs, comme un « laboratoire » pour expérimenter de nouvelles pratiques de démocratie participative.

Le système d'acteurs du pays est assez complexe. Les acteurs en présence sont : les services de l'Etat, le Conseil régional, le Conseil général et sa coordinatrice de zone sur le pays, les intercommunalités, leurs associations de développement telles que l'Association pour le développement des Hautes Corbières ou l'Association de développement autour du Tauch et leurs projets, les organismes de recherche mais aussi les autres institutions départementales et régionales (consulaires…).

Du fait de la politique du Conseil général, il existe une spécificité sur le pays Corbières-Minervois dans l'organisation du développement local à l'échelle intercommunale qui regroupe, à chaque fois, une association de développement et les services administratifs de la communauté de communes. Le pays a, du fait de cette organisation, une tradition de travail en équipe élargie, équipe regroupant les agents des associations de développement et ceux du pays. Du point de vue des intercommunalités, deux éléments ont attiré notre attention. La première relève d'une question de temporalité dans la construction du projet de territoire. En effet, les associations de développement de ces intercommunalités sont anciennes (la création de l'ADHCO date de 1985, l'ADAT de 1995 par exemple) et ont donc déjà connu plusieurs générations de projets de territoire. Le pas de temps de construction du projet de territoire est ainsi décalé entre pays et association de développement de niveau intercommunal. On retrouve dans ces associations de développement, la même méthodologie théorique du projet de développement préconisée par le Conseil général. La deuxième remarque concerne la continuité de la démarche participative. Pour l'agent de l'ADAT, il y a eu deux temps dans la vie du pays : *« avant/maintenant »* ou encore *« jusqu'à la charte/après la charte »* du pays. Si le pays constate une baisse de participation des acteurs territoriaux dans la phase de mise en œuvre des actions, cette technicienne émet l'hypothèse que l'action soit moins mobilisatrice que la réflexion. Les agents travaillant à l'échelle des communautés de communes ont été très impliqués dans le pays à sa création ; c'est encore vrai pour l'ADAT, un peu moins pour l'ADHCO. Les relations avec la communauté de communes de Lézignan nous ont été présentées comme tendues. Au fonctionnement très administratif des services qui laisse peu de place aux projets de développement s'ajoute le difficile renouvellement de génération d'élus dans cette communauté de communes et, au final, un problème de gouvernance.

De plus, comme la communauté de communes de Lézignan ne dispose pas d'agent de développement, il est difficile pour les techniciens du pays d'avoir un référent technique sur leurs projets. Les agents à l'échelle intercommunale servent à la *« remontée d'informations »* et à la *« mobilisation »* des acteurs de terrain. La démonstration de l'enquêtée (Extrait d'entretien 3) est articulée autour d'une double opposition : *« Je travaille avec/Je ne peux pas vraiment m'appuyer sur eux »* et *« Je m'appuie sur eux/On échange des informations »*. Cette double opposition dans le discours montre que la chef de projet possède différents cercles de partenariats : des partenariats d'action (avec les intercomunalités notamment) et des partenariats de projets (consulaires, Etat, autres territoires…). Son réseau est cependant davantage un réseau « informationnel » qu'un réseau d'action.

Extrait d'entretien 3 – Disjonction *Je travaille avec/Je ne peux pas vraiment m'appuyer sur eux*

- *« on mobilise les agents de développement **quand il y en a et qu'il en reste**. Donc au niveau des communautés de communes, **qui sont en voie de disparition** […]. Donc nous, sinon, en ingénierie infra, c'est vrai qu'**on s'appuie beaucoup** sur les agents de développement, parce que c'est important en termes de remontée d'info, de mobilisation du territoire, nous on est quand même à une échelle plus importante, **pas évident**. **On peut s'appuyer** après au besoin sur différents chargés de mission, ça peut être chambre d'agriculture, voilà où tu avais quand même une référente territoriale, qui l'est toujours mais elle a un petit peu du mal sur la définition de son poste parce que **cela évolue beaucoup** en interne. V., on peut, ouais, après voilà, chambres consulaires, il y a des chargés de mission locaux mais ça peut être **au besoin**, mais **ça va pas être en animation**, en relais direct, c'est plus quand même les agents de développement, hum, j'essaye de réfléchir. Après on peut **travailler avec** les autres pays **mais là je travaille plus** avec, pas forcément avec les autres pays de l'Aude, **je travaille avec** les autres pays avec lesquels on est en réseau au niveau régional, donc pays Pyrénées-Méditerranée, **on travaille effectivement** ensemble, le CBE de Florac sur certains dossiers, voilà **on peut échanger** quelques infos avec les autres pays. Euh, bon les services de la région, bon c'est des **points d'appui** puisqu'on négocie le contrat avec eux, **on se fait passer de l'info**, voilà mais le service coopération territoriale. Après plus ça va, plus on monte en charge sur certaines thématiques, plus on arrive à identifier des relais dans les services sectoriels et c'est important parce que sinon nos projets ils plantent. Voilà **on travaille avec** l'ADEME sur le volet énergie, tu vois après. […] département, essentiellement la coordinatrice de zone là, S. et après les services sectoriels, **ça dépend** lesquels. Euh… après, moi, j'essaye aussi de rester en lien avec les réseaux nationaux, UNADEL, APFP et autres. D'ailleurs les vœux de l'UNADEL ils étaient très rigolos cette année »* (Entretien avec la chef de projet du pays Corbières-Minervois, janvier 2010).

Les agents du pays relèvent une certaine contradiction interne au développement territorial : ils subissent une injonction quant à la création de nombreux projets, mais, une fois ceux-ci lancés, les relais territoriaux manquent pour assurer leur mise en place (extrait d'entretien ci-dessus). Même si les associations de développement restent des relais techniques du pays sur le terrain, le lien au réseau se distend de plus en plus comme en témoigne la disparition de l'Association audoise de développement local.

Selon sa responsable, le pays peut animer le territoire, accompagner les porteurs de projet, mais il ne peut pas coordonner les différentes structures qui font de l'accompagnement sur le territoire. De plus, les réseaux professionnels sont soumis aux aléas des relations interpersonnelles impliquant des individus. Or le pays a besoin de partenaires institutionnels, tels que les consulaires, pour réaliser les projets, puisque celui-ci n'a pas la capacité de mettre ces projets en place. Mais la chef de projet fait le constat qu'en 2010, de moins en moins de structures font de l'animation collective sur le territoire. De plus, les relations avec les techniciens du Conseil régional ont fortement évolué. Lors de la constitution du pays, ses agents avaient pour interlocuteurs les agents du service des politiques territoriales. Puis les techniciens des services sectoriels ont été progressivement mobilisés dans les projets du pays,

à mesure que celui-ci s'ancrait sur le territoire. Les entretiens montrent que la proximité géographique favorise les relations de travail. Il faut être dans les lieux, dans les projets pour tisser des partenariats. Du point de vue du pays, la région est un échelon intéressant à la fois pour sortir du quotidien et se tenir au courant de ce qui se fait sans perdre trop de temps. Les réseaux régionaux s'organisent par thématiques de travail ou autour des questions de financements. L'intégration à des réseaux et les relations entre techniciens des différentes structures impliquées dans le développement du territoire sont un facteur-clé dans la conduite des projets (Extrait d'entretien 4).

Extrait d'entretien 4 – Disjonction *Moi/Lui*

- *« Et je sais que, par exemple, en termes de réseaux, c'est **F.** – donc le conseiller énergie – qui, **lui**, fonctionne beaucoup en termes de réseaux, parce qu'il y a… […] Le réseau… Voilà, des… Des conseillers énergie sur… Au niveau régional, quoi. […] Nous – enfin, **moi**, en tout cas – moins. Voilà. **J'ai moins… Je ne fais pas partie** vraiment de… D'un réseau particulier. Bon, il y a tout le réseau enfance jeunesse et parentalité qui se développe. **Moi**, je suis ça dans le cadre du schéma de services. Il y a… Voilà. Après, il y a des petits réseaux, comme ça, que je suis, mais que… Voilà. Ce n'est pas forcément des pairs. Enfin, on va dire… »* (Entretien avec le chargé de mission emploi, formation, insertion et services du pays Corbières-Minervois, janvier 2010).

Le pays Corbières-Minervois affiche une spécificité dans ses partenariats vers les acteurs coopératifs (Union régionale des SCOP – Société coopérative et participative – par exemple) et la recherche (Université, INRA), en plus des acteurs institutionnels classiques. La relation avec la recherche est cependant compliquée car elle apparaît comme source de ressources et d'innovations (par exemple pour améliorer la coopération entre acteurs) pour les projets du pays (LEADER) mais aussi de déception (inadéquation des attentes des chercheurs et des agents du pays, stages du PSDR Gouvinnov).

c. Un contexte incertain

Les recompositions territoriales en discussion à l'heure actuelle (projet de schéma départemental de la coopération intercommunale en discussion depuis avril 2011) vont avoir un impact important sur l'ingénierie territoriale. Le contexte de notre thèse concernant ces structures est celui d'une incertitude généralisée. Celle-ci se traduit notamment par un repli sur soi et une peur de l'ouverture, éléments que l'on retrouve dans le discours du président du pays en 2010 (Extrait d'entretien 5).

Extrait d'entretien 5 – Incertitude dans le discours du Président du pays Corbières-Minervois

- *« Small is beautiful, ça reste encore d'actualité, quoi, dans l'inconscient alors qu'on est en train de **crever**, ça c'est une évidence mais. C'est-à-dire que la **difficulté** de, d'abord un, c'est que **ça va vite** malgré tout, c'est-à-dire que la **transformation** du rapport à l'espace, au temps, aux mobilités et aux moyens de communication, je pense n'ont pas été appréhendés, surtout dans le rural. Alors, paradoxalement, parce que s'il y a bien des lieux où ces modifications auraient dû être appréhendées avec force, alors bon c'est lié aussi à la **faiblesse du potentiel humain et des compétences**. C'est pas, voilà, des compétences des responsables. Donc du coup on a tendance, quand on a peur, qu'est-ce qu'on fait **on se replie**. Quand on a peur on cligne des yeux, on se ferme, et la **peur de l'ouverture** ou la **peur du risque** ou du **nouveau** fait que, quand, voilà je sais pas comment vous observez ça mais il y a vraiment un phénomène physique, quoi. Les gens ont plutôt tendance à se replier globalement et paradoxalement en milieu rural, or tous ces outils qui devraient permettre l'ouverture aux autres donc c'est de, on est dans **l'incertain** »* (Entretien avec le président du pays Corbières-Minervois, octobre 2010).

Les conséquences de ces réflexions sont importantes en ce qui concerne le projet d'observatoire territorial puisque ce projet doit tenir compte des futures réorganisations territoriales. Pour l'adjointe, le problème vient du fait que les communautés de communes du territoire ne sont pas assez organisées. La réflexion sur l'évolution des communautés de communes la pousse à parler de l'observatoire de territoire comme d'un instrument opérationnel (entretien avec l'adjointe au chef de projet du pays Corbières-Minervois, mai 2010). L'élue de la communauté de communes de la Région lézignanaise est la seule à déclarer qu'il faut organiser la disparition des pays en réfléchissant à la suite car selon elle, soit on se bat *« coûte que coûte »* pour garder cette entité, soit on cherche une autre solution pour continuer une *« approche projet »*, territoriale (Extrait d'entretien 6). Cette analyse traduit une prise de recul découlant à la fois d'un parcours professionnel riche (différentes expériences d'agent de développement puis de postes à responsabilités dans le développement et une carrière politique) et d'un poste actuel à l'échelle départementale.

Extrait d'entretien 6 – Le difficile soutien aux pays audois

- *« d'autant plus que, **les pays sont menacés**, encore plus. Ce qui est, **c'est dommage** mais **ce n'est pas grave en soi**, c'est pareil, c'est le problème c'est que **est-ce qu'il faut prendre les armes** pour défendre coûte que coûte l'existence des pays ou est-ce que du coup il faut dire, bon bah voilà il y a, je veux dire aujourd'hui la notion de pays elle est **portée par personne**, à part **par la sphère du développement local**. Donc, il y a deux solutions, **soit le développement local dit on a raison contre tous**, on continue dans notre voie, etc. Soit il y a le constat que ni dans les partis politiques, dans l'idéologie, dans les idéologies, dans les programmes politiques qui sont faits, **ce n'est pas porté**, les élus locaux, ce n'est pas porté, donc à un moment donné, c'est dire bah **comment est-ce qu'on peut quand même tenter de conserver une approche projet, développement, vision territoriale**, ambition territoriale, etc., **sans être en rupture avec le local**. Moi je suis plutôt là-dessus »* (Entretien avec l'élue à la comcom de la Région lézignanaise et chargée de mission au cabinet du Conseil général de l'Aude, juillet 2010).

Son discours fait entrevoir la fin du financement des politiques territoriales par contractualisation pluriannuelle et exprime une incertitude sur le nouveau système (est-ce que le département sera la prochaine échelle de « territoire de projet » ?). Le financement des actions se fera, dans tous les cas pour cette chargée de mission, dans le sens du projet départemental. Pour cet agent, le changement de politique doit être accompagné d'un changement en interne, un travail en mode projet au sein de l'institution (ce qui n'est pas encore le cas au Conseil général de l'Aude lors des entretiens). Son analyse des pays audois existants est sévère ; à part pour le pays Corbières-Minervois, les autres pays sont décrits comme des guichets et donc ont, pour elle, peu d'intérêt à subsister. Même sur ce pays, pour l'agent, si l'objectif initial avait été atteint, il deviendrait une seule communauté de communes, ce qui est loin d'être l'hypothèse majoritaire à l'heure de la réforme territoriale de 2011.

L'incertitude porte donc sur les futurs périmètres d'action : quelles seront la taille et les missions des futures intercommunalités ? Que deviendront alors les actuels territoires de projet ? Comment se positionneront les départements ?

L'analyse de la construction du projet de territoire du pays Corbières-Minervois permet de voir émerger le besoin d'observatoire territorial pour mener les nombreux projets du pays (Tableau 7) et ancrer sur le territoire un processus de coopération territoriale autour de la gestion de l'information. Nous avons pour cela distingué, pour chacune des phases, les principaux projets menés, les acteurs pilotes et les formes d'ingénierie mobilisées.

Tableau 7 – Pays Corbières-Minervois : étapes du projet de territoire, apparition du projet d'observatoire territorial (avril 2011)

Grandes phases	Politiques/projets menés	Acteurs pilotes	Formes d'ingénierie
Oct. 88	Mise en place de la politique de développement territorial du CG (micro-territoires et LEADER)	Andrieu élu au CG	Ingénierie du CG, mise en place de coordonnateurs de zone. Financement d'ingénierie dans des associations à l'échelle « intercommunale »
99-2003	Association de préfiguration du pays (pour un an puis à durée indéterminée)	Président moteur (Andrieu) + l'ancien maire de Lézignan (Tournier)	1 chef de projet (aujourd'hui au cabinet du CG), travaille avec les agents de développement des micro-territoires concernés + expertise extérieure Projet de territoire : défense de la ruralité, de la démocratie participative L'observatoire apparaît à deux reprises dans la charte
2004	Mise en place de la politique territoriale au CR Languedoc-Roussillon	Andrieu, Vice Président du CR en charge de l'aménagement	Changement de chef de projet au pays (nécessité d'observation et d'évaluation des actions entreprises)
2005	Création du Syndicat mixte du pays et du Conseil de développement		Recrutement chargée de mission culture. Déc. : embauche de l'adjointe au chef de projet Conseil de développement construit au début par tirage au sort
	1re réunion sur le projet d'observatoire avec potentiels partenaires (18 avril 2005)	Equipe pays + DRTEFP	Fonctionnement en équipe élargie : équipe pays + agents de développement des micro-territoires Barrage des consulaires à la réunion sur l'observatoire
2006	Stage + CDD SIG = 1res briques de l'observatoire, orienté emploi-formation Démarrage du schéma de services Finalisation du schéma culturel	Equipe pays	CDD à temps non complet sur « Observatoire emploi-formation » et SIG (via financements FSE « Emploi et territoire ») et chargé de mission énergie (temps non complet) 1re sollicitation de l'APEM sur l'observatoire
2008	Finalisation schéma de services Démarrage OCAGER	Equipe pays	Evolution du poste « observatoire emploi formation » en chargé de mission « emploi-formation et services », perte de la compétence SIG en interne
2009	Schéma de services, schéma de l'espace rural (OCAGER), schéma culturel, PSDR Gouvinnov, schéma habitat	Equipe pays	2*3 cabinets pour le schéma de services (suite à un changement), laboratoire de recherche et 2 cabinets pour OCAGER, DDTM fournit les données + 2 Bureaux d'études pour le schéma de l'habitat, schéma culturel réalisé en interne PSDR GouvInnov, stage sur l'observatoire => pas de résultats
2010		Désengagement progressif d'Andrieu du portage politique du pays (perte de pouvoir au niveau régional et par contre-coup en local)	Jan. 2010, équipe : 3 fonctionnaires, 1 secrétaire, 3 postes thématiques (conseiller énergie = financements région et ADEME, chargé de mission emploi-services = FSE, DRTEFP, chargée mission culture = financements région (culture occitane) et LEADER (vin et culture) Printemps : annonce de la région Languedoc-Roussillon sur la fin des contrats de pays Participation du pays à l'accompagnement collectif de l'APEM

2.1.2. Origines du projet d'observatoire territorial

L'origine du projet d'observatoire territorial pour le pays Corbières-Minervois est assez ancienne puisque l'observatoire est inscrit à deux reprises dans la charte (Encadré 5). Pour le détail des étapes du projet d'observatoire territorial voir Annexe 12.

Encadré 5 – Le projet d'observatoire dans la charte du pays Corbières-Minervois

Enjeu : un territoire actif

Axe : l'action économique de façon transversale à tous les secteurs

- *« A travers par exemple la mise en place d'un* ***observatoire à double entrée, économique et sociale****, pour faire le lien entre l'offre et la demande, en termes d'emploi, de qualification, d'insertion par l'économique la* ***mise en synergie des acteurs*** *de la formation et des acteurs économiques ; l'évolution de la maison des entreprises comme outil commun aux différents secteurs d'activités et aux acteurs de l'emploi, insertion, formation… »* (Charte du pays Corbières-Minervois, 2000, p. 28).

Enjeu : un territoire qui maîtrise son devenir

Axe : la « qualité territoriale » comme élément distinctif

- *« Se doter* ***d'outils de coordination, de planification, d'anticipation, de gestion*** *des actions environnementales […] ; la mise en place d'un observatoire qui aura pour mission* ***d'évaluer, de suivre, d'anticiper****… afin d'appuyer techniquement les décideurs et l'ensemble de la population… »* (Charte du pays Corbières-Minervois, 2000, p. 38).

L'actuelle chef de projet est arrivée en 2004 au pays avec l'hypothèse que pour avoir une vision globale du territoire, il fallait un outil collectif aux différents producteurs de données. Elle provoque alors, en 2005, une réunion avec les potentiels partenaires du projet d'observatoire. Cette réunion est un échec, du fait d'un blocage important de la part des institutions du territoire (consulaires, collectivités, services de l'Etat…), notamment en ce qui concernait l'idée de partage des données (entretien avec la chef de projet du pays Corbières-Minervois, janvier 2010).

Convaincue de l'intérêt d'un tel instrument, l'idée d'observatoire territorial a ensuite été opérationnalisée par un projet d'observatoire de l'emploi (avec le soutien de la Direction régionale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle). Un technicien de la DRTEFP sensible a ces questions, un financement pour la thématique emploi-formation et un chargé de mission compétent en informatique et en SIG durant un an au pays ont été des opportunités ayant conduit à la réalisation d'un prototype d'observatoire. Le départ du chargé de mission empêche la finalisation de l'observatoire. Celui-ci reste un projet du pays.

Une autre opportunité pour le projet d'observatoire est le PSDR Gouvinnov[45]. Ce programme de recherche conduit entre INRA, CEMAGREF et Université de Montpellier pour 2008-2011, vise à étudier les modes de gouvernance de territoires et met l'accent sur la place qu'occupent les systèmes d'informations dans des dispositifs participatifs. Une étape, importante pour le pays, était un stage dans le cadre du PSDR, de préfiguration de l'observatoire territorial (en 2009). Ce stage devait apporter un appui méthodologique pour la mise en œuvre, l'utilisation et la valorisation de l'observatoire du pays. Après diagnostic, la principale contrainte mise en avant par le stagiaire a été l'absence de géomaticien au pays. Il a alors proposé un développement collaboratif de l'instrument et une gestion partagée des données, solutions qui n'ont, jusqu'à présent, pu être mises en place par l'équipe du pays.

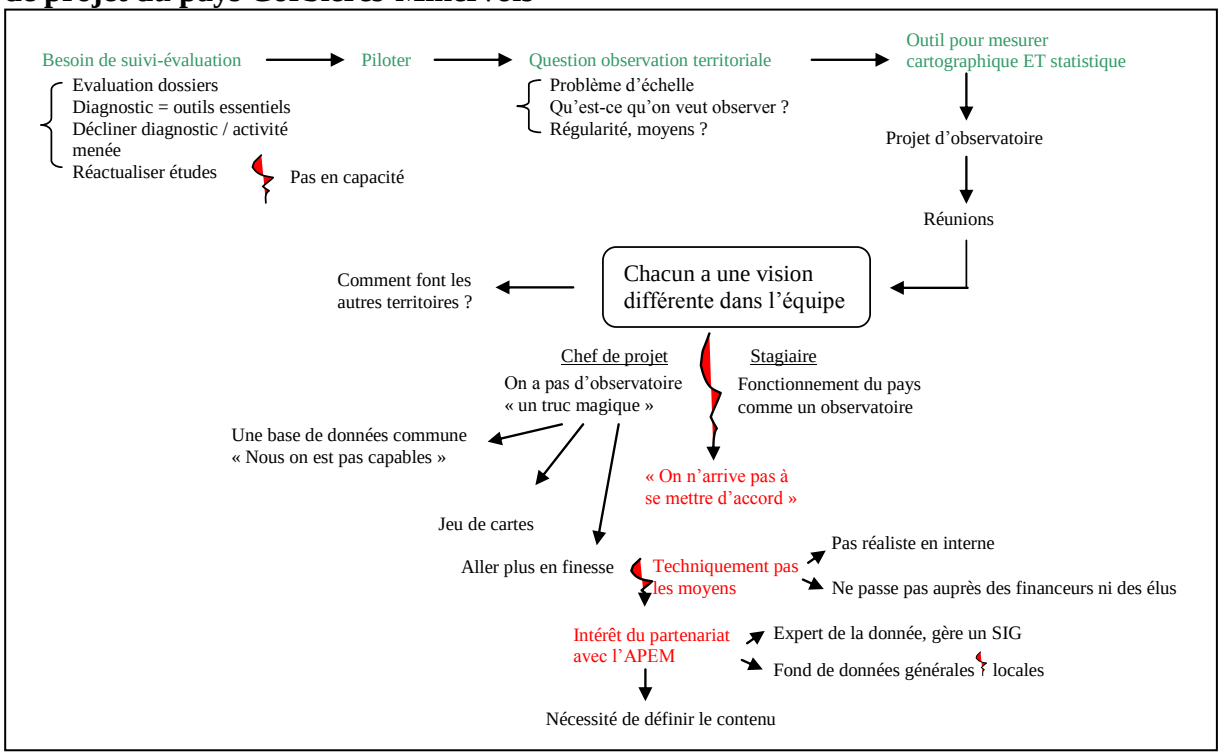
Pour l'adjointe du pays Corbières-Minervois, la première étape de construction de l'observatoire consiste à capitaliser les études et les données produites en interne, sachant qu'il y a déjà de nombreux travaux qui ont été menés par le pays. Le pays prépare la préfiguration de l'instrument en exigeant des consultants qui participent aux études certains critères sur la restitution des données afin que celles-ci soient compatibles avec leurs outils mais, par manque de compétence, sans pouvoir vérifier et sans savoir comment s'en servir. Lors des entretiens avec les agents du pays, ils ont affirmé à nouveau souhaiter recourir à des stagiaires, spécialistes de l'informatique pour finaliser le projet. Mais il nous semble peu opportun de confier la préfiguration des partenariats autour de l'observatoire à un stagiaire. Nous avons là un élément caractéristique de l'externalisation du processus de création de l'observatoire.

Mi-2011, aucun instrument ou groupe de travail n'est en place concernant cet observatoire territorial (ce ne sont pas les tentatives qui manquent mais aucune n'a réellement abouti). En revanche, les techniciens et notamment la chef de projet assistent à une démarche organisée par l'APEM d'accompagnement collectif de projets d'observatoires de territoire (sur laquelle nous reviendrons plus tard). La réflexion avance. Nous participons ensemble avec la chef de projet (à notre demande) à un atelier, à un colloque national sur l'ingénierie de développement durable[46], centré sur l'articulation de processus descendants et ascendants en matière d'observation du territoire. Suite à cet atelier, elle nous dit ne plus vouloir parler d'observatoire territorial pour le pays, du fait des difficultés rencontrées pour le concrétiser, mais le besoin d'instrument de diagnostic et de capitalisation de données subsiste encore. Le discours de la chef de projet, modélisé dans le schéma suivant selon les codes présentés dans le chapitre 1, récapitule les différentes étapes du projet. Nous avons conservé la logique de raisonnement telle qu'elle apparaît dans son discours.

---

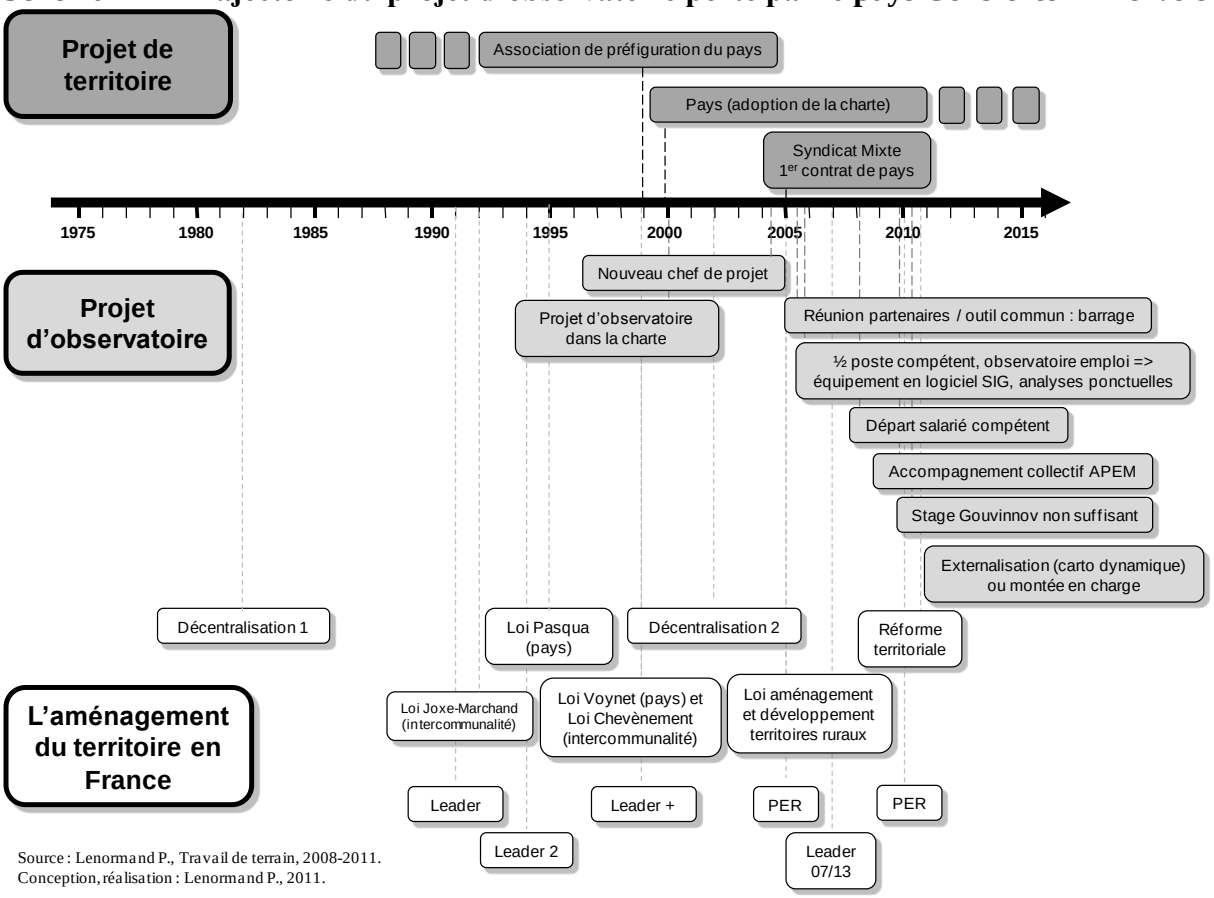
[45] Gouvernance des territoires et développement rural : Une analyse des innovations organisationnelles
[46] http://www.territoires-durables.net

Schéma 13 – Justification du projet d'observatoire territorial dans le discours de la chef de projet du pays Corbières-Minervois



Nous avons récapitulé dans le schéma ci-dessous les différentes étapes du projet de territoire du pays Corbières-Minervois ainsi que celles du projet d'observatoire territorial.

Schéma 14 – Trajectoire du projet d'observatoire porté par le pays Corbières-Minervois



Source : Lenormand P., Travail de terrain, 2008-2011.
Conception, réalisation : Lenormand P., 2011.

Nous voyons ainsi que le projet d'observatoire, inscrit dans la charte dès 2000, n'apparaît dans les projets du pays qu'à partir de 2005. Ceci peut s'expliquer car la première chef de projet du pays s'est consacrée à la démarche participative ayant débouché sur l'écriture de la charte et sur le premier contrat de pays. Les projets concrets seront mis en place à partir de 2005. Dès le début du territoire de projet existe une volonté de partage de la connaissance, de construction d'une expertise nourrie par la réflexion locale. C'est dans ce contexte que s'inscrit le projet d'observatoire territorial, qui se différencie donc de celui du SIG Pyrénées par un portage politique initial (inscription dans la charte) et une volonté d'externalisation de l'expertise liée à l'observation territoriale au vu du manque de moyens internes à l'équipe du pays. Qu'en est-il d'un autre pays pyrénéen situé à l'ouest de la chaîne ?

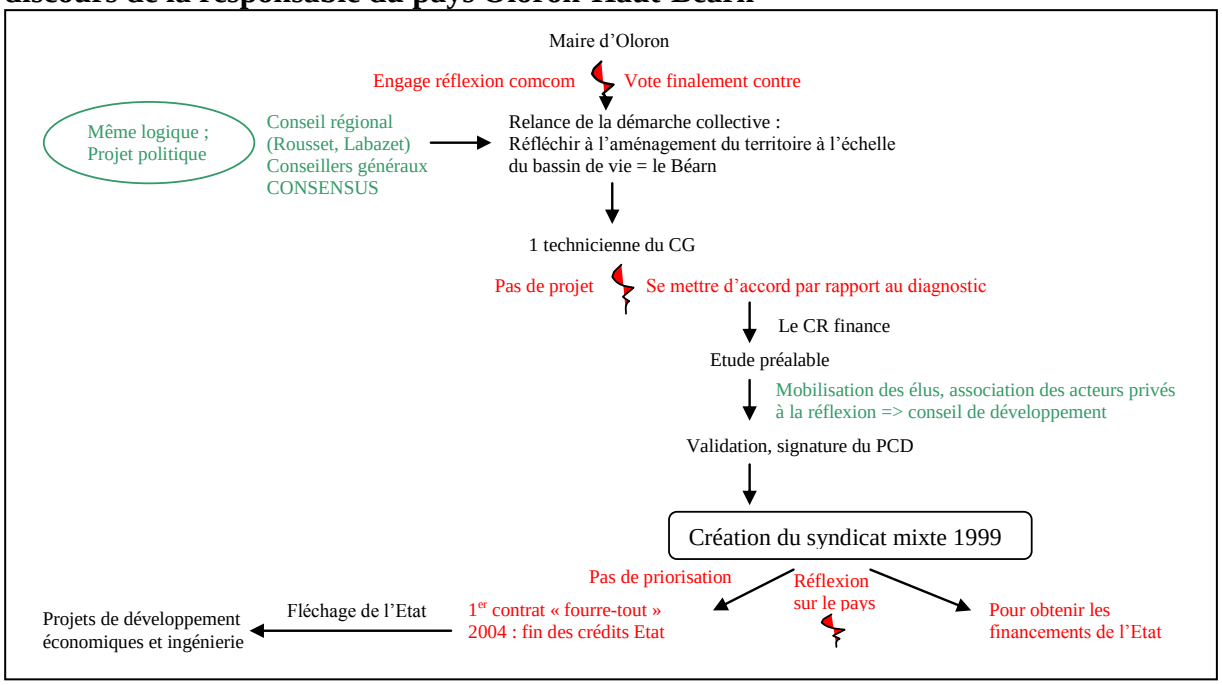
2.2 Le projet du pays Oloron-Haut-Béarn : acquérir une légitimité d'action

Comme pour le pays Corbières-Minervois, nous allons présenter, tout d'abord, le projet de territoire du pays et son système d'acteurs et ensuite, les modalités d'émergence du projet d'observatoire.

2.2.1. Contexte du projet de territoire

Le pays Oloron-Haut-Béarn est un syndicat mixte composé de 5 communautés de communes, 7 cantons et une cyber-base[47] par canton (en 2010). Son organisation est la suivante : un comité syndical de 45 délégués intercommunaux, un bureau composé du président, de 5 vice-présidents et de 3 autres membres élus territoriaux, un conseil de développement et une équipe technique (6 salariés en septembre 2011). Concernant ce pays, la dynamique de projet de territoire ne date pas de la loi Voynet, mais d'une procédure régionale, le Projet collectif de développement, mis en place sous la pression de la région Aquitaine en 1999, qui a impulsé cette politique à partir des années 90. Ce projet survient après l'échec de la réflexion sur la création d'une communauté de communes au niveau du piémont oloronais. Le premier contrat de pays, signé en 2004, est, selon sa responsable, *« un peu fourre-tout »*. Ceci car les élus n'ont accepté ce pays que dans une optique opportuniste afin de récupérer des financements de l'Etat sur le territoire. Le contrat sera donc une somme de projets intercommunaux et non un projet global à l'échelle du pays, comme nous l'a présenté la responsable du pays (Schéma 15).

Schéma 15 – Etapes de la création du pays et acteurs clefs de la démarche dans le discours de la responsable du pays Oloron-Haut-Béarn



[47] « Un espace Cyber-base® est un espace numérique porté par une structure publique pérenne, telle qu'une collectivité locale, et géré par une équipe d'animateurs professionnels. Sa principale mission est la sensibilisation et l'initiation de tous les publics aux usages de l'Internet. Cet espace est également un outil au service du développement du territoire, capable de soutenir des projets locaux, en cohérence avec les politiques publiques locales. » http://www.cyber-base.org/institutionnel/univers/homeProgramme.do, consulté le 23 août 2011.

A deux reprises sur le pays, on assiste à des changements politiques importants (lors des élections municipales), ce qui ne facilite pas la dynamique de projet. La première transition dans la présidence du pays (après les élections de 2001) est assurée par un élu *« neutre »* selon la responsable du pays. La seconde fois (en 2008), il n'y a aucune transition, ce qui se traduit par un manque de suivi dans les dossiers portés par le pays (pour le détail des tensions politiques au niveau du pays, Annexe 12).

Du fait du difficile fonctionnement institutionnel du pays, la mettant dans une position d'autonomie, la responsable a créé son réseau de techniciens (entretien avec la responsable du pays Oloron-Haut-Béarn, décembre 2009). Il n'y a donc pas eu, contrairement au pays Corbières-Minervois, de forte participation des acteurs territoriaux, ni de réel travail politique sur la charte et le contrat de pays, ce qui a conduit à une priorisation des actions par les financeurs et non par les acteurs du territoire. Le conseil de développement n'a pas fonctionné pendant longtemps. Les élus ne reconnaissant pas le travail des agents, il y a eu démotivation et abandon de leur part concernant la mobilisation citoyenne. En 2010, on confie la tâche de réanimer le conseil de développement à une nouvelle chargée de mission. Ceci conduit les agents, onze ans après la création du syndicat mixte, à amener les élus vers une vision Haut-Béarn. Pour les agents, cependant, les élus auraient *« mûri »*, ce qui facilite la réflexion sur l'observatoire (même si en pratique ce n'est pas si évident, cf. entretien avec le président du pays, octobre 2010). Nous avons sur ce territoire la présence de figures politiques marquées (conseillers généraux, présidents d'intercommunalités et élus impliqués dans la politique pyrénéenne) et, après analyse du projet de territoire du pays Oloron-Haut-Béarn, il semble exister un fort enjeu politique entre communautés de communes (du piémont et des vallées) ainsi qu'entre communautés de communes et pays (toujours perçu, en 2010, comme un guichet pour attirer des financements pour les intercommunalités). Un exemple illustrant cette tension entre piémont et vallées se retrouve dans les projets de pôles touristiques. Alors que la DATAR-Pyrénées souhaitait reconnaître un seul pôle touristique à l'échelle du pays, il y a eu, suite à un lobbying politique, labellisation de trois pôles (vallées d'Aspe, de Barétous et d'Ossau). Une négociation entre Etat et élus locaux a conduit le pays à animer un axe transversal de ces trois pôles, la communauté de communes du piémont oloronais obtenant un pôle touristique « associé » en 2010.

Dans un contexte évoluant fortement au niveau des attentes de la région vis-à-vis des pays, la signature d'un deuxième contrat de pays s'est vue assujettie à la mise en place de différents schémas (schéma de développement économique, de services à la population, de l'habitat), afin que le pays priorise son action. C'est dans ce contexte d'un système d'acteurs fortement verrouillé par la représentation politique traditionnelle (communes et intercommunalités), où le territoire de projet tente de trouver sa place, qu'émerge le projet d'observatoire du territoire (Tableau 8).

Tableau 8 – Pays Oloron-Haut-Béarn : étapes du projet de territoire, apparition du projet d'observatoire territorial (avril 2011)

Grandes phases du projet de territoire	Politiques/projets menés	Acteurs pilotes	Formes d'ingénierie
1999 : création du Syndicat mixte du projet collectif de développement	Projet collectif de développement, politique régionale	CR Aquitaine, relayée par le CG64, animé par des élus locaux	Technicienne du CG64
2001 : élections municipales (changement politique)	Création d'une cyber-base en sites éclatés (2 animateurs TIC recrutés)	1 élu pilote, sénateur, au CG, devient président du pays	Recours à l'expertise = recrutement de 2 agents + expertise privée
2002 : mise en place du conseil de développement			
2004 : charte validée par arrêté préfectoral 1er contrat de pays, « fourre-tout »		Création de la comcom du Piémont Oloronais	Consolidation de l'ingénierie Dimension économique qui augmente (impulsion de l'Etat)
2005 : passage au Syndicat Mixte du pays d'Oloron-Haut-Béarn			
2008 : élections municipales (changement politique à nouveau)	Candidature LEADER PER : projets pour Oloron	Rupture, pas de transition, nouveau président Tension avec l'Institution patrimoniale du Haut-Béarn	« L'équipe se sent délaissée » = reste 1 agent. Syndicat mixte peu organisé. Réécriture du dossier LEADER par les techniciens
2009	Pôle touristique	Tension historique entre les acteurs de la montagne et du piémont réactivée (lobby pour des projets par vallée)	Le pays perd le dossier Pôle touristique pyrénéen (PTP) puis réussit à conserver un axe transversal d'animation entre les 3 PTP = 1 pôle associé, embauche CDD de 3 ans
	Structuration intercommunale (en parallèle)	Création de la comcom de la vallée d'Ossau	Recours partiel à des agents. Restructuration : commissions d'élus, nouvel élan du conseil de dév.
	Ecriture d'une stratégie sur les usages numériques en Haut-Béarn		Recrutement d'un 3e animateur TIC
	2e contrat de pays en négociation = essor des missions d'expertise autour des schémas (sous impulsion régionale)		1 schéma sur 4 sera externalisé => problème de diagnostic non partagé avec les élus, d'où projet d'observatoire 1 animateur TIC positionné sur l'observatoire puis recruté à la CCPO => repositionnement en interne
2010	Projet d'observatoire avec l'Université de Pau	Equipe pays	Les 2 animateurs TIC ne restent pas au pays
Oct 2010	Rediscussion de la politique TIC (dont l'observatoire) Réforme de la fiscalité et des collectivités locales	Techniciens pays et commission TIC	Recrutement d'un animateur TIC Le projet avec l'université n'est pas lancé faute de maturation
	Observatoire touristique retenu (axe transversal des pôles touristiques)	Bureau et comité syndical, Commission tourisme, président de la commission comme pilote	Financements CR + FEADER LEADER disponibles Prestation externe + suivi par un animateur TIC et animatrice tourisme

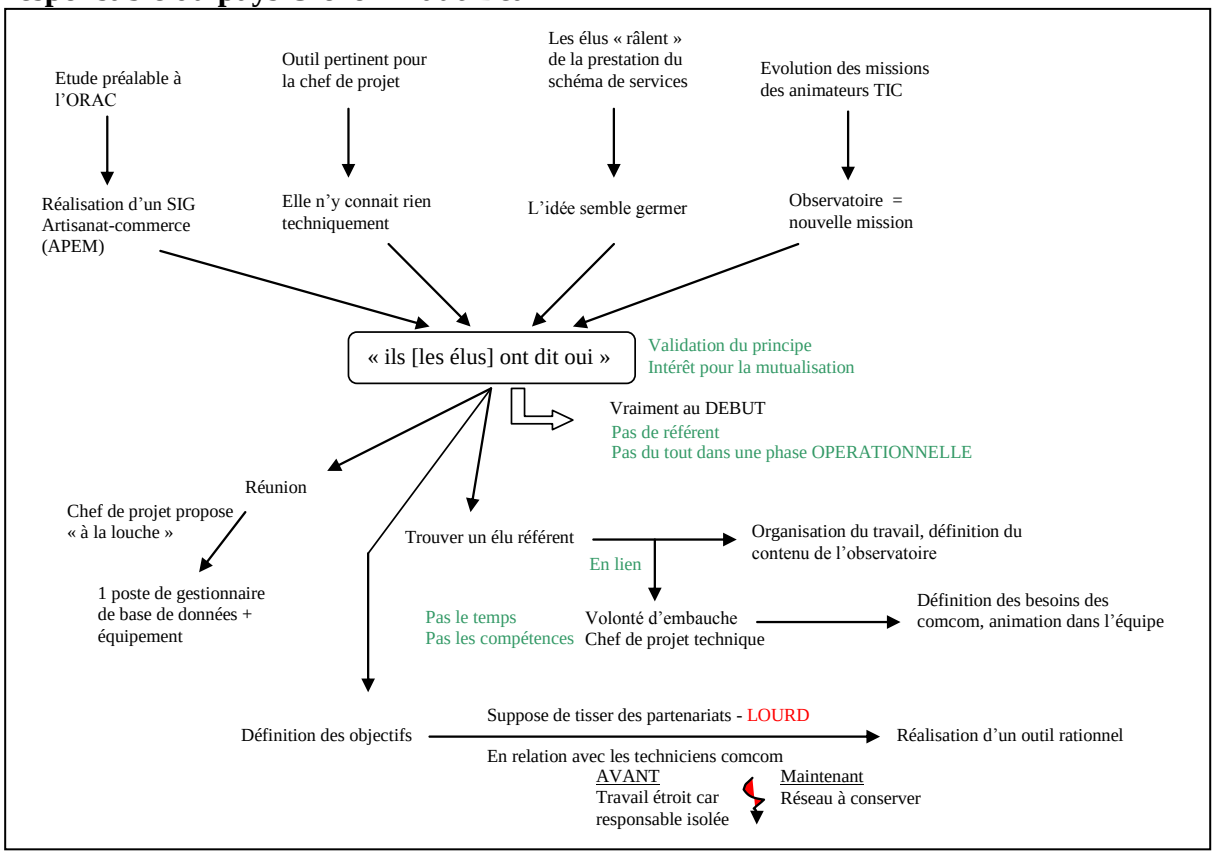
2.2.2. Un projet d'observatoire territorial pour piloter les projets TIC

L'idée de l'observatoire territorial, portée par la responsable du pays, est assez ancienne (2004) et a fait son chemin par la mise en évidence d'une absence de communication du pays (qui a un site internet depuis fin 2009 seulement) et d'une somme de ressources existantes mais non valorisées auprès des autres acteurs du territoire. En 2005, un élu du pays, intéressé par les TIC et directeur de l'Institut d'administration des entreprises, a fait travailler une stagiaire de l'institut pour préfigurer un prototype du portail informatique. Celui-ci n'a jamais fonctionné. En 2006, le pays sollicite la CMA64 pour réaliser une étude préalable à une ORAC (Opération de restructuration de l'artisanat et du commerce). La CMA y répond positivement et comme l'agent en charge du dossier travaillait à ce moment là avec l'APEM au SIG Pyrénées, celle-ci propose au pays une option de réalisation d'un SIG sur l'artisanat et le commerce local. Les élus, poussés par le vice-président de la chambre des métiers membre de la commission économie du conseil de développement, ont accepté, notamment car le financement était acquis. L'opportunité de financement par la 2e phase ORAC relance le projet d'observatoire territorial en 2009 et le pays sollicite l'APEM pour évoquer les différentes pistes d'action. En 2009 également, le pays est chargé de l'animation d'un axe transversal aux trois pôles touristiques contractualisés dans le Béarn. Une chargée de mission est embauchée en juin et une de ses missions est de mettre en place un observatoire du tourisme à l'échelle du pays, axe de travail validé au niveau politique. Toujours en 2009, au vu de l'évolution des missions des animateurs cyber-base, l'un d'entre eux est positionné sur le projet d'observatoire territorial. En effet, alors que l'animation des cyber-base a été pendant longtemps financée par le département, ce n'est plus le cas en 2010. De plus, pour le président du pays, les animateurs pays n'ont pas à être au service des communautés de communes (entretien avec la responsable du pays Oloron-Haut-Béarn, décembre 2009) et doivent remplir des missions pour le compte du pays. En 2010, le site internet du pays existe mais le « projet TIC » est toujours en discussion, la question principale restant celle du chef de projet « observatoire ».

Le pays ne va donc plus faire de l'animation de cyber-base. Il faut trouver un autre mode de fonctionnement (en accord avec les financements possibles, soit européens par le programme LEADER, soit régionaux), et la possibilité de développer des instruments de type plateforme collaborative ou observatoire de territoire apparaît comme une solution. A l'automne 2010, les agents du pays souhaitent positionner l'observatoire territorial comme le point d'entrée de tous les autres projets TIC du pays. La responsable du pays fait part de l'intérêt graduel des élus pour le projet d'observatoire territorial, permettant ainsi à l'idée d'observatoire de se concrétiser progressivement. En revanche, pour arriver à les convaincre, les techniciens en sont à rassembler de nombreux enjeux autour de la question de

l'observatoire territorial (depuis une plateforme pour les artisans, en passant par l'outil de diagnostic du territoire jusqu'à l'évocation de la télémédecine, comme nous pouvons le voir sur le Schéma 16). Cette situation révèle une approche très confuse de ce que peut être un observatoire territorial par les acteurs de terrain.

Schéma 16 – Justification du projet d'observatoire territorial dans le discours de la responsable du pays Oloron-Haut-Béarn

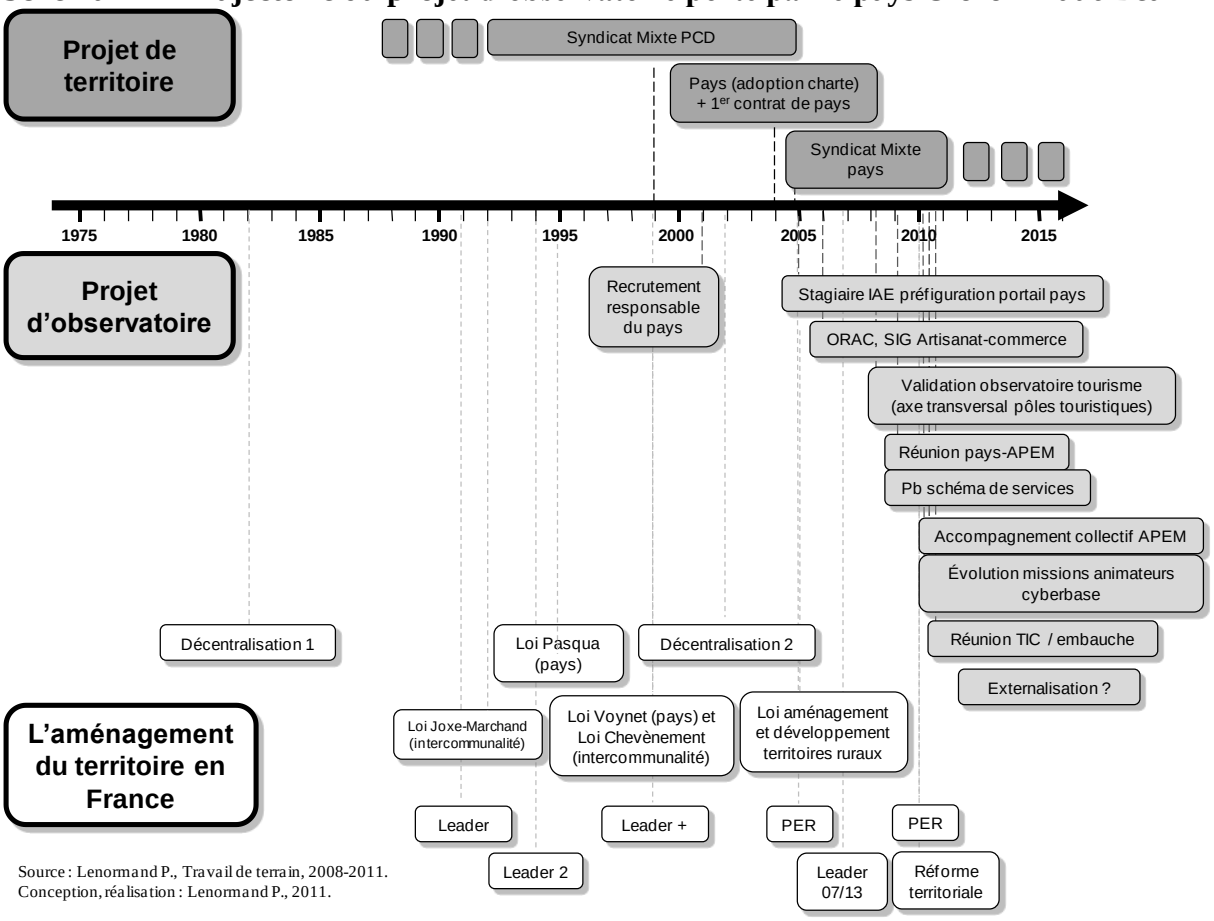


Ce schéma montre les différentes opportunités pour le projet d'observatoire ainsi qu'un moment de cristallisation de la décision des élus lorsque ceux-ci acceptent le principe de ce projet. Il nous montre également que, malgré cette validation politique, de nombreux défis sont encore à relever pour la responsable du pays, les plus importants étant de trouver un élu référent et un chef de projet technique pour l'observatoire.

En mars 2011, le choix a été fait de se concentrer sur la construction d'une cartographie interactive de la thématique touristique du pays, faute de pouvoir développer un observatoire territorial. L'échelle géographique reste celle du pays avec la prise en compte du périmètre des intercommunalités. Cependant, même sans les débats sur la recomposition territoriale, le pays est menacé du fait de dissensions politiques fortes et qui hypothèquent fortement le projet d'observatoire de territoire. L'état actuel de l'instrument est donc celui de

l'initialisation. Nous relevons, dans le schéma suivant, plusieurs tentatives pour passer à la réalisation mais celles-ci ne se sont jamais concrétisées.

Schéma 17 – Trajectoire du projet d'observatoire porté par le pays Oloron-Haut-Béarn



Source : Lenormand P., Travail de terrain, 2008-2011.
Conception, réalisation : Lenormand P., 2011.

Le projet d'observatoire territorial du pays Oloron-Haut-Béarn est un projet qui peut s'analyser comme une volonté des techniciens de redonner une légitimité à un territoire de projet qui souffre de divergences politiques fortes. Les agents du pays présentent en effet ce projet comme un moyen pour *« organiser et définir le rôle de chacun »*, c'est-à-dire rendre visible et aménager la gouvernance territoriale à l'échelle du pays mais aussi mieux définir les partenariats entre institutions et donc initier des processus de coopération territoriale. Ce projet d'observatoire territorial de pays a donc les spécificités suivantes : expérience préalable de SIG à l'échelle du pays conduite avec l'APEM ; évolution des missions des animateurs cyber-base ; validation de l'axe touristique de l'observatoire par les élus du pays. Malgré ces différentes opportunités, le système d'acteurs politico-institutionnels en jeu à l'échelle du pays étant fortement concurrentiel, le projet d'observatoire territorial n'avance que très lentement durant la durée de l'observation (mi-2008 à mi-2011).

Le dernier cas étudié de façon complémentaire pour mettre à l'épreuve les connaissances produites sur les trois premiers terrains est celui du pays Albigeois et Bastides, cas qui nous permet d'appréhender un contexte où le projet d'observatoire a passé le stade de la création.

2.3 L'observatoire du pays de l'Albigeois et des Bastides : se connaître

Dans le cas du pays de l'Albigeois et des Bastides, ce sont les réflexions sur la constitution du pays qui ont poussé les élus territoriaux à rechercher des éléments de connaissance homogènes sur le territoire et donc à travailler à la création d'un observatoire du territoire.

La réflexion sur le territoire de projet a été initiée en 1999 dans le Nord-est du Tarn à l'initiative des communautés de communes du Ségala et du Carmausin et de l'association du Ségala du Tarn. Entre 2000 et 2001, deux démarches parallèles sont mises en œuvre, d'un côté par la communauté de communes du Ségala-Carmausin, l'association du Ségala et le GREAVI, de l'autre côté par le CBE du Nord du Tarn. En octobre 2001 a lieu l'assemblée générale constitutive de l'Association de préfiguration pour la mise en place du pays de l'Albigeois, le Carmausin, Causse et Ségala. Elle s'appuie sur un comité technique composé des chargés de mission de l'association du Ségala, du GREAVI et du Comité de bassin. La reconnaissance du pays par arrêté préfectoral date de mars 2002. En octobre de la même année, les Assises du développement réunissent 450 personnes. Cette première grande réunion de mobilisation a permis de présenter le projet de pays, de lancer la réflexion autour de 6 commissions thématiques et, ainsi, d'engager la démarche participative. Le conseil de développement est mis en place en 2003, le périmètre définitif adopté en décembre 2004. Le pays signe son premier contrat début 2005 et se structure en suivant. L'association du pays albigeois et bastides s'occupe de l'animation, de la coordination du contrat de pays et de la programmation avec une équipe de 5 agents. La communauté d'agglomération d'Albi est associée par convention.

Le projet d'observatoire apparaît à plusieurs endroits dans le Plan d'actions prioritaires du Pays inscrit dans sa charte :

- Axe 2. Agir pour le développement de l'économie et de l'emploi
    - Mesure 2.6 : création de l'observatoire de l'économie, de l'emploi et de la qualité de vie
- Axe 3. Contribuer à l'amélioration des conditions sociales de la vie quotidienne
    - Mesure 3.1 : négociation d'un protocole d'échange de données dans le cadre de l'observatoire du pays
- Axe 6. Développer une politique culturelle pour renforcer l'identité du territoire

- Mesure 6.3 : mise en place d'un observatoire de l'impact économique et social de la dynamique culturelle sur l'ensemble du territoire.

Les objectifs du projet d'observatoire étaient : développer des habitudes de travail en commun ; améliorer la connaissance du territoire afin de mieux répondre à différentes injonctions des politiques publiques ; répondre aux demandes des acteurs socio-économiques. L'opportunité offerte, financement notamment, par le projet de la région Midi-Pyrénées en termes de système d'information territorial puis de programme sur les actions innovantes (Programme régional d'actions innovatrices) a permis de concrétiser cet observatoire territorial.

Tableau 9 – Pays Albigeois et Bastides : étapes du projet d'observatoire territorial

2004	Projet de Système d'information territorial de la région Midi-Pyrénées (pays test)
2005	Contrat de pays AXE 7 : Construire et organiser le pays Mesure 7.2 : Observatoire et Système d'information territorial
Oct. 2005	Recrutement d'un chargé de mission Observatoire et environnement
2006	Acquisition de matériel et de données Mise en place d'une animation de territoire
2007	Programme régional PRAI de la région Midi-Pyrénées : aide au conseil accordée au pays Recueil des besoins et attentes Organisation du projet Rédaction du cahier CCP
2007	Appel d'offre pour le développement de l'observatoire, choix d'une société informatique
Déc. 2007	L'observatoire est retenu comme projet innovant par la région et bénéficie d'un soutien financier à hauteur de 80 % des investissements
2008	Développement de l'observatoire Travail avec les partenaires pour la signature de conventions de données DDE – DDAF – DDTEFP – MSA – SEM81 – CBNMP – CAF – ADEME – DIREN…
16 oct. 2008	Mise en ligne de l'observatoire

Source : pays Albigeois et Bastides

La construction de l'observatoire du pays de l'Albigeois a été menée parallèlement à la structuration du pays (Extrait d'entretien 7). Ce contexte a favorisé un échange constructif, notamment entre les différentes intercommunalités du pays, et un ancrage du processus de coopération autour de la mutualisation de l'information lors de la construction du pays. Le pays a, de plus, su trouver un accord avec les fournisseurs de données, dans le sens où, l'observatoire répond à des demandes formulées par des acteurs du territoire, auxquelles ils n'auraient pu répondre sans l'observatoire.

Extrait d'entretien 7 – Opposition *Avant (appropriation de l'organisation du territoire)/Aujourd'hui (réappropriation de l'organisation territoriale)*

- *« Nous l'observatoire s'est construit parce que le pays ça ne représentait pas grand-chose et pour les élus et pour, bien sûr, les habitants de ce territoire, si ce n'est des moyens supplémentaires effectivement d'animation ; mais cet observatoire, il y avait aussi cette fonction de pouvoir, ça regroupe un peu la communication, la* ***connaissance partagée,*** *mais de faire en sorte que les acteurs, pas que élus, aussi professionnels,* ***s'approprient une organisation du territoire****. C'est vrai qu'aujourd'hui, en plus, avec la réforme des collectivités, les communautés de communes vont changer, vont certainement évoluer, voilà, c'est aussi des outils qui permettront, on l'espère, cette* ***réappropriation de l'organisation territoriale*** *et c'était aussi un rôle important en tout cas pour ce qui nous concerne, parce qu'on est un grand pays avec des territoires qui avaient pas du tout l'habitude de communiquer et de travailler ensemble »* (Chargé de mission observatoire Pays Albigeois et Bastides, réunion du 20 avril 2011).

Finalement, la question de la compétence collective, abordée ici comme un processus de coopération territoriale, apparaît, dans tous les cas, à travers l'enjeu d'une meilleure organisation collective entre différents types d'acteurs à l'échelle d'un territoire de projet. Cependant, selon les configurations d'acteurs existantes, les projets d'observatoires emprunteront des voies différenciées.

Tableau 10 – Comparaison des projets d'observatoires territoriaux étudiés

	SIG Pyrénées	**Corbières-Minervois**	**Oloron-Haut-Béarn**	**Albigeois et Bastides**
Echelle géographique	Massif pyrénéen (côté français)	Pays	Pays	Pays
Initialisation du projet d'observatoire	L'observatoire est issu d'un projet interconsulaire (cartographie des activités) et d'une mise en œuvre sectorielle dans un premier temps	Le projet apparaît dans la charte du pays : projets d'observatoire « emploi-formation » et de dispositif de suivi des projets	Le projet est issu du SIG Artisanat-commerce mis en place pour l'ORAC (2006). Le projet est validé en 2009 sur le tourisme	Le projet est initié pour l'appui à la construction du projet de territoire de pays, ensuite, l'observatoire se trouve dans le contrat de pays
Objectifs de l'observatoire	• Base de connaissances pyrénéennes • Cartographie des activités économiques • Mise en réseau pour contribuer au développement économique pyrénéen • Promotion des TIC dans le développement • Aide à la structuration de la politique de massif	Selon la chef de projet en 2010 : • Observation • Suivi-évaluation • Illustration de dossiers • Porter à connaissance Selon l'adjointe en 2010 : • outil opérationnel de suivi de la planification	Pour l'équipe technique en 2010 : • Aide à la décision et à la définition de politiques publiques • Disposer et partager des informations actualisées	Selon le chargé de mission en 2010 : • Appui global au projet de territoire • Appui aux projets thématiques du pays
Moyens à l'origine	1 poste, 1 étude d'opportunité financée par la DATAR-Pyrénées (1998)	1 chargé de mission pendant 1 ou 2 ans (2006)	Aucun	½ poste (depuis 2005)
Moyens humains en 2010 (sur l'observatoire)	8 salariés y contribuant pour partie (toutes leurs tâches n'étant pas destinées à l'observatoire)	Aucun Contribution de la chef de projet et de son adjointe	Evolution des missions des animateurs cyber-base => démission d'un agent, fin de CDD pour l'autre => aucun moyen pour ce projet fin 2010	½ poste (à moduler selon les phases du projet)
Opportunités	• Enquête pastorale (1999) • Soutien de la DATAR-Pyrénées => accès à des crédits « massif » • 2007 : financements des trois Conseils régionaux, de l'Europe et del'Etat	• Compétences d'un chargé de mission pendant 1 ou 2 ans • OCAGER (diagnostic) • PSDR Gouvinnov (stage)	• Stage IAE pour préfiguration du portail (2005) • Création du SIG Artisanat-commerce (ORAC, 2006) • Axe transversal des pôles touristiques (validation politique de l'observatoire)	• Programme régional d'actions innovatrices (2007) : accompagnement d'un consultant sur la définition des besoins • L'observatoire est retenu comme projet innovant par Midi-Pyrénées (fin 2007) et financé à 80%
Evolutions	Diversification des activités et des thématiques traitées => évolution de l'équipe	Pas de validation politique du projet + incertitude sur l'avenir du pays => projet non prioritaire	Difficulté politique du pays + incertitude sur l'avenir du pays => projet non prioritaire	Fonctionnement de l'observatoire avec de nouveaux projets, env. 20 visites/jour
Collectifs en 2010 (concernés par l'observatoire)	Equipe pluridisciplinaire, différents groupes projets (sectoriels, interconsulaire, territoriaux), réseaux techniques et thématiques	Equipe : consensus technique faible	Aucun	Groupes projets
Analyse de leur projet d'observatoire	**Instrument intermédiaire (entre institutions, entre échelles…) favorisant la mise en réseau**	**Instrument support de l'ingénierie territoriale (diagnostic, évaluation)**	**Instrument de positionnement du pays et outil de cartographie touristique**	**Instrument support de l'ingénierie territoriale (diagnostic, projets, mise en réseau)**

***

Nous avons mis en évidence dans ce chapitre que les principales étapes de construction du projet d'observatoire territorial dépendent de l'histoire locale du développement et du projet de territoire. Elles relèvent d'un processus social diffus incluant la recherche tantôt individuelle comme collective d'idées et d'informations pour appuyer une prise de décision. C'est pourquoi il est risqué, selon nous, de proposer une méthodologie globale pour ces projets tellement ils peuvent différer.

Les points communs des projets d'observatoires territoriaux étudiés (Tableau 10) sont : une demande politique floue, un financement non assuré et une faible légitimité de la structure porteuse du projet vis-à-vis de ses partenaires. Dans la mise en œuvre de ces projets on observe des choix stratégiques très différents. Nous en concluons que le portage politique des projets d'observatoire est nécessaire mais non suffisant à leur opérationnalisation. Les projets d'observatoires de territoire ne peuvent être déconnectés des stratégies d'acteurs qui existent sur ce territoire et ce d'autant plus que les observatoires sont des instruments devant intégrer une analyse systémique du territoire.

Le SIG Pyrénées s'est constitué sans demande politique pour faire face à un manque de transversalité entre les secteurs professionnels pyrénéens et répondre à un besoin d'articulation et de mise en cohérence d'informations entre les différents acteurs engagés dans la politique de massif. La détermination de l'APEM a faire vivre la coopération au sein de la gouvernance institutionnelle du massif est la dynamique sur laquelle repose l'observatoire. Son action est en effet tournée vers un renforcement de la coopération entre acteurs pour faciliter la décision publique à l'échelle pyrénéenne. Les compétences collectives mises en jeu entre agences de développement bénéficient d'un fort ancrage sur le secteur économique. L'observatoire est alors un instrument utilisé pour concrétiser cette coopération.

Dans le cas des pays, les projets d'observatoires territoriaux se trouvent, à un moment donné, en appui à la logique de construction du projet de territoire. Ils s'inscrivent dans l'histoire du projet de territoire et révèlent certains manques dans l'ingénierie dédiée à ces territoires ainsi que des faiblesses dans la coopération entre acteurs engagés dans la conduite du développement territorial. Dans le cas du pays Corbières-Minervois, la gouvernance s'étant affaiblie progressivement à l'échelle du pays, les compétences collectives sont activées entre professionnels du développement local, à savoir entre agents du pays et des associations de développement à l'échelle intercommunale. Dans le cas du pays Oloron-Haut-Béarn, la gouvernance est faible et s'exprime dans un contexte politique tendu entre élus locaux. Cette situation freine l'émergence de compétences collectives entre techniciens du pays, agents des intercommunalités et agents des institutions départementales (consulaires, services de l'Etat…). Le projet d'observatoire est alors uniquement porté par l'équipe technique du pays.

L’absence ou la faiblesse des processus de coopération d’acteurs au sein du projet de territoire empêche la construction de compétences collectives nécessaires au projet d’observatoire du pays.

Alors qu’il peut apparaître une contradiction dans le fait que les projets d’observatoires territoriaux naissent dans un contexte de faible gouvernance et que ceux-ci nécessitent un portage politique, c’est justement la faiblesse de cette gouvernance qui est à l’origine de leurs difficultés selon nous. Il faut alors distinguer le cas de l’APEM qui, à la faveur d’une politique publique, la politique de massif, a su concrétiser son observatoire, contrairement aux pays étudiés.

L’activation, ou non, de processus de coopération territoriale traduit, au final, la capacité d’un système d’acteurs à produire, à partager et à maîtriser son information. L’innovation en matière de systèmes d’informations, la recherche de nouveaux partenariats ou l’élargissement des partenariats existants ont été les principes fondateurs des projets d’observatoire territorial étudiés.

Chapitre 5 - Processus de construction de compétences collectives dans les structures de développement territorial

Après avoir détaillé l'historique des projets de territoire dans lesquels s'inscrivent les projets d'observatoires territoriaux étudiés et avoir analysé leurs différences en fonction des systèmes d'acteurs territorialisés qui les portent, nous proposons à présent de questionner le rôle des observatoires territoriaux dans la construction de compétences collectives. Nous procédons pour cela en deux temps. Dans ce chapitre, nous analysons les dynamiques de coopération entre les professionnels du développement à l'intérieur des organisations tandis que dans le chapitre suivant nous nous intéresserons aux mêmes dynamiques mais à travers les phénomènes de coopération entre différentes organisations. Pour analyser le rôle d'un acteur territorial dans le processus de construction territoriale ainsi que dans la gouvernance territoriale, la question est à la fois d'ordre stratégique et pragmatique : comment développer la capacité des institutions et de leurs professionnels à produire une information et une connaissance partagées sur leur territoire ? Comment gérer les interactions entre compétences institutionnelles et compétences des individus à l'échelle d'équipes projet ?

Ce chapitre reprend, en premier lieu, les objectifs assignés aux observatoires par les acteurs rencontrés (attentes concrètes), objectifs témoins dans leur ensemble de besoins de compétences collectives. Les projets d'observatoires territoriaux démontrent un besoin de reconnaissance de la part des institutions qui les portent ainsi que de la part des agents au niveau de leur métier. Nous montrons que les objectifs assignés par les professionnels du développement à ces projets d'observatoire territorial nous renseignent sur l'évolution de l'ingénierie territoriale (nécessité de gérer de multiples informations et d'en produire de nouvelles, ingénierie d'action devant être réactive et compétitive, besoin de coopération accru pour faire face à la multiplication des acteurs et des territoires). L'observatoire territorial est alors appréhendé comme un moyen pour accompagner l'émergence et la constitution de compétences collectives sur le territoire

Ceci nous amènera, en second lieu, à questionner les modes d'organisation des agents au sein d'une structure dans les projets d'observatoires de territoire. Nous voyons ainsi, en retraçant les modes d'organisation (partenariats, configurations d'acteurs) de ces projets, que l'observation territoriale apparaît quasi « ontologiquement » comme une affaire de techniciens (Roux E., Feyt G., 2011).

1. Les objectifs et enjeux des projets d'observatoires territoriaux

Quels sont les enjeux et les objectifs de l'observatoire territorial qui répondront à l'action de développement du territoire ? Les objectifs affichés, c'est-à-dire inscrits sur des documents officiels (site internet, cahier des charges) des projets d'observatoire étudiés, sont énoncés dans l'Encadré 6.

Encadré 6 – Objectifs des projets d'observatoires étudiés

« Le pays a engagé une démarche de coordination globale du secteur emploi, formation, économie, insertion, accompagnée de la création d'un observatoire territorial afin de **partager la lecture du territoire dans ce domaine et de pouvoir évaluer l'impact des actions menées**. Des actions partenariales liées à cette capacité de coordination avancent dans le domaine de la formation et de l'insertion :

- **Formaliser un observatoire local** regroupant les partenaires emploi, formation, économie, insertion du pays.
- **Mutualiser l'ensemble des données issues des études menées par le pays** dans un Système d'information géographique du pays.
- **Suivre et animer l'observatoire et la plateforme afin d'établir une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales** ».

Source : Site internet du Pays Corbières Minervois, 2008.

« Le pays et les collectivités qui le composent souhaitent développer un outil collaboratif d'observation du territoire qui permette, sur des thématiques et des ressources identifiées, de **disposer et de partager des informations actualisées, des données statistiques** ».
« Ces informations vont subir un certain nombre de processus de production, d'échanges, de traitement, de consultation, de diffusion **dont la vocation est de les transformer en éléments de connaissance du territoire** au profit de l'ensemble des acteurs qui agissent sur ce territoire »
« La mise en œuvre d'une démarche de type Observatoire vise ainsi à améliorer le service rendu aux collectivités du pays sur la dimension « Analyse, Diagnostic et Connaissance du territoire » au service des politiques territoriales mais également à renforcer les échanges entre collectivités, avec les acteurs et le grand public ».
Source : Demande d'accompagnement à la création d'un observatoire territorial par application de la méthodologie Co-Obs, à destination de l'Université de Pau, pays Oloron-Haut-Béarn, août 2010, 18 p.

« L'Observatoire des Pyrénées est un **outil collaboratif** de partage d'information, d'analyse et d'aide à la décision. Il a pour but de présenter, de comparer et de diffuser de l'information socio-économique et environnementale sur le Massif des Pyrénées ».
Source : http://www.sig-pyrenees.net/, consulté le 1 septembre 2011

Dans bien des cas, l'observatoire territorial reste encore une boîte noire qui fait peur, *« un outil énorme »*, aussi bien pour les techniciens que pour les élus. Parmi les problèmes de vocabulaire alimentant cette perception, on peut citer la confusion entre observatoire territorial et SIG. Or, nous avons déjà rappelé (cf. chapitre 3) la différence entre ces deux instruments, la principale étant leur usage : le SIG est utilisé principalement pour faire de la cartographie d'informations géographiques tandis que l'observatoire territorial a pour objectif une mise en réseau d'acteurs autour de données quantitatives et qualitatives concernant les caractéristiques et le fonctionnement du territoire. Un autre élément de vocabulaire porte sur la différence entre l'observatoire ou le SIG « métier » et l'observatoire territorial. En effet, un outil « métier » est destiné à un usage quasi exclusif par une catégorie d'agents, dans l'optique d'une aide à la gestion de leur information (par exemple un observatoire de l'eau), objectif beaucoup plus restreint que celui d'un observatoire territorial, plus générique.

Les objectifs assignés aux observatoires territoriaux sont très nombreux et témoignent globalement d'une transformation des conditions de travail des professionnels du développement.

1.1 Des conceptions différenciées

A la question : « Qu'est-ce qu'un observatoire de territoire et à quoi ça sert ? », les discours des agents enquêtés montrent que c'est d'abord, à travers un discours foisonnant, une conception très large qui domine. La conception de l'observatoire territorial comme un *« outil magique »* résorbant les difficultés de pilotage de l'action locale (entretien avec la chef de projet du pays Corbières-Minervois, janvier 2010) démontre, selon nous, la faible connaissance concrète de cet instrument. Dans les entretiens menés, il apparaît que les définitions et les conceptions de l'objet observatoire territorial peuvent être fort ambitieuses, même si la plupart des agents s'accordent à reconnaître la complexité d'un tel instrument. Dans l'extrait d'entretien ci-dessous, proposant une réflexion théorique sur l'observatoire, on relève trois visions de l'instrument : l'observatoire efficient qui offre l'accès à des données sécurisées, brutes ou traitées, sur un temps long ; l'observatoire *« à la mode »* qui reprend des données déjà existantes et se révèle donc inutile ; et la situation sans observatoire, où les données utilisées par les professionnels peuvent être *« extravagantes »* et *« étonnantes »* (Extrait d'entretien 8).

Extrait d'entretien 8 – Disjonction *Observatoire efficient*/*Pas d'observatoire*/*Observatoire à la mode*

- *« alors, qu'est-ce que j'appelle un observatoire ? Pour moi, un observatoire, c'est un lieu dans lequel est **mis à disposition** un certain nombre de données, soit **brutes** soit avec au moins **un premier niveau d'analyse**, qui permettent et surtout pour moi ce qui est intéressant dans le, l'observatoire, c'est la notion d'évolution de ces données qui me permettent, moi, d'avoir une vision, oui une **vision efficiente** sur un certain nombre de choses qui ont trait à mon activité. […] alors dans l'observatoire, comme je le disais au départ, dans ma conception de l'observatoire, il y a de la donnée, avec tout ce qui va autour d'une donnée, sa validation parce que bon, avec le, l'amélioration des outils de communication, ça met aussi sur le marché des données qui parfois sont complètement **extravagantes**, contrôlées que par celui qui les met en ligne, enfin bon il y a des choses un petit peu **étonnantes**. Qu'un observatoire amène un certain niveau de **sécurisation** sur les données, je trouve ça intéressant. […] la notion d'observatoire est quand même une notion **un petit peu à la mode**. On en voit fleurir pas mal. Pour nous les fournisseurs de données c'est toujours, là je vois par exemple dans le cadre de l'élaboration de la charte du parc. Donc une des grandes idées était de dire il faut mettre en place un observatoire, notamment un **observatoire du pastoralisme**. On a dit : mais, attendez, un observatoire du pastoralisme, **pour faire quoi** ? dans quel but ? parce que ce qui était évoqué un petit peu comme objectif, avoir un suivi des données de fréquentation et tout ça. Nous, on l'a déjà tout ça. **Chez nous ça existe**. Vous voulez faire quoi, vous voulez refaire ce qu'on fait ? Comment vous imaginez ça ? est-ce que c'est vraiment nécessaire sachant que **ça existe déjà ?** Il y a peut-être des petits problèmes de mise en forme ou de disponibilité mais en tout cas on gère les données régulières là-dessus. On a des outils pour les gérer et ainsi de suite. Donc ils n'ont pas été très clairs là-dessus et moi j'ai vu dans la salle une certaine irritation de la plupart des partenaires qui disaient en gros : **encore un observatoire !** Et vous avez l'idée d'un observatoire, mais est-ce que vous êtes vraiment en capacité de le faire fonctionner et est-ce qu'on va pas être sollicités une fois de plus pour fournir de la donnée, que de toute façon, que nous on a déjà et qu'on gère donc on considère que la gestion est déjà existante et pas si mauvaise que ça ? Donc petit témoignage de ces questions autour des observatoires »* (Entretien avec le directeur du Centre de ressources sur le pastoralisme et la gestion de l'espace, juin 2010).

L'extrait d'entretien suivant montre que, malgré la difficulté à cerner l'objet pour ce chargé de mission, une définition très simple peut être trouvée.

Extrait d'entretien 9 – Définition de l'observatoire

- *« Oh la la ! Je savais ! Je savais que ça allait y venir ! (rires) Moi, j'ai une vision très basique de l'observatoire ! (rires) […] c'est, pour moi, **une manière de connaître le territoire**. C'est-à-dire un ensemble de données. Voilà. Je donne ma définition à moi, hein. Un ensemble de données, en fait, qu'on remet à jour plus ou moins rapidement – et régulièrement – et qui doit nous amener… ben… dans lesquelles on peut piocher pour donner vraiment une vision de notre territoire ou qui peut nous amener des… des… des éléments de contexte sur notre territoire pour mener des actions »* (Entretien avec le chargé de mission emploi, formation, insertion et services du pays Corbières-Minervois, janvier 2010).

Un certain nombre d'objectifs communs, assignés par les agents rencontrés aux observatoires territoriaux, se retrouvent dans les discours : état des lieux, prospective, mise en réseau (points développés dans les paragraphes suivants).

Schéma 18 – Les différentes visions du projet d'observatoire du pays Corbières-Minervois dans le discours de la chef de projet

Elus	**Equipe pays**	**Conseil de développement**	**Agents de développement intercommunaux**
Instrument de GESTION « c'est leur territoire, ils le connaissent » Besoin ponctuel d'analyse	SUPPORT pour l'INGENIERIE	Intégration d'une EXPERTISE CITOYENNE	Peu de besoins par rapport à l'observatoire

Mais, plus largement, l'observatoire de territoire est perçu comme devant relever d'une structure, indépendante, œuvrant à l'échelle d'un territoire pour dynamiser une ou plusieurs thématiques du développement de ce territoire. Cette conception montre, selon nous, la difficile appropriation des différentes composantes de cet instrument appelant un réflexe d'externalisation. Cette vision est assez différente de l'observatoire incarné par une base de données ou une simple cartothèque. Le qualificatif « indépendante » nous renseigne sur l'importance de l'autonomie de l'observatoire, même si dans les faits elle n'est que relative. Il ressort donc des entretiens des perceptions non stabilisées qui révèlent l'importance de la prise en compte des contextes d'action mais surtout l'enjeu d'une construction de compétences collectives : toutes ces définitions et ces représentations convergent vers le besoin de capitaliser l'information mais aussi de la partager car, l'information est distribuée entre de nombreuses institutions sur le territoire ainsi qu'entre de nombreux acteurs agissant individuellement ou collectivement.

Le flou de la définition du projet d'observatoire et des différents objectifs qui y sont assignés révèle un besoin croissant dans l'ingénierie territoriale en termes d'instruments de gestion de l'information territoriale, au service du projet de territoire. Nous mettons en évidence, à travers les perceptions des enquêtés, trois conceptions différenciées de projet d'observatoire : un instrument de connaissance du territoire, un instrument de valorisation du travail de la structure porteuse et un instrument support de coopération territoriale. Ces trois enjeux sont, pour nous, révélateurs des besoins de compétences collectives au sein de l'ingénierie territoriale. Les conceptions identifiées sont présentées ci-dessous successivement ; cependant, on les retrouve bien souvent au sein d'une même structure, voire d'un même discours.

1.2 Capitaliser l'information sur le territoire pour construire une mémoire du développement territorial

Pour le directeur de l'Association pour le développement des Hautes-Corbières, le premier objectif de l'observatoire de territoire est d'avoir un état des lieux précis du territoire – puisque dans les projets et dossiers qu'il mène, c'est toujours la première étape – ainsi qu'un accès à *« un maximum de données dans un maximum de domaines »*. L'observatoire peut alors devenir un lieu de référence, dans le sens où il garantit une certaine validité aux données (Extrait d'entretien 10), pour les acteurs souhaitant s'informer sur les dynamiques territoriales.

Extrait d'entretien 10 – Opposition *Données sécurisées/Données en vrac*

- *« bah moi je dirais que notre base de données est un observatoire. Un observatoire pour moi c'est un, **une organisation et un stockage de données** qui fait qu'on puisse avoir, c'est des données et qui sont en plus structurées. Qui sont validées et qui sont structurées. Parce que des données en vrac sur les ordinateurs des uns et des autres, voilà, c'est une chose, pour moi, ce n'est pas un observatoire »* (Entretien avec la chargée de mission du Centre de ressources sur le pastoralisme et la gestion de l'espace, juin 2010).

Permettre un état des lieux permanent du territoire revient à tirer parti des nombreuses études menées sur les territoires sans que celles-ci ne soient toujours consolidées. L'objectif principal de l'observatoire pyrénéen est de développer une vision transversale de l'économie pyrénéenne. Les moyens mis en œuvre par l'APEM visent à mettre en évidence et à cartographier les dynamiques et réalités de l'économie de montagne (Extrait d'entretien 11) dans le but de faciliter la prise de décision des acteurs locaux.

Extrait d'entretien 11 – Conjonction *Activités économiques/Organisation spatiale des collectivités*

- *« On avait besoin d'un outil qui soit capable de **cartographier** ce territoire et de le cartographier non plus simplement au niveau de définitions géographiques, d'altitude, de pente ou de choses comme ça mais de **cartographier les activités** qu'il y avait sur ce territoire. C'est-à-dire sur une carte, poser la carte des activités et que cet outil devienne un peu un **observatoire de l'ensemble des activités économiques**, donc pas que agricoles parce que jusqu'à présent on avait des outils de gestion qui étaient individualisés, je veux dire et en même temps que sur cette carte que l'on soit capable d'y **coller les activités** et d'y **coller la structuration des collectivités territoriales**, à travers la mise en place des nouvelles politiques, les pays, les comcom, tous ces éléments là qui étaient des choses sur lesquelles personne n'avait de données. Avoir une cartographie du vivant, du vivant activité économique, **activité économique et organisation spatiale des collectivités** »* (Entretien avec un ancien président de l'APEM, décembre 2009).

Selon les chefs de projet des pays rencontrés, l'objectif principal de l'observatoire territorial est de capitaliser les informations recueillies lors des différents projets menés par les pays. En effet, dans le cadre de la mise en œuvre des territoires de projets et de la consolidation de leurs stratégies de développement, de nombreuses études et schémas sectoriels ont été produits avec le recours à différentes formes d'expertise privées. Au final, de nombreux territoires disposent aujourd'hui de sommes d'indicateurs et d'analyses sur différents domaines d'action (tourisme, habitat, services, logement, activités économiques…) sans pour autant disposer des moyens pour consolider et croiser ces informations. Ainsi, pour le Conseil général de l'Aude, le projet d'observatoire territorial du pays Corbières-Minervois est perçu par le service des politiques territoriales comme nécessaire afin de capitaliser les apports des différentes études menées (Extrait d'entretien 12).

Extrait d'entretien 12 – Conjonction *On en parle/C'est un outil pertinent*

- *« ah celui du pays, et celui du pays [l'observatoire], ça fait longtemps qu'**on en parle**, bon on en a parlé, chaque fois **on en parle** à, chaque fois qu'il y a une étude. Voilà quand il y a eu l'étude, l'OCAGER, quand il y a eu l'étude sur les services, **on en parle** chaque fois qu'il y a une étude. […] Il est porté officiellement par le pays, mais je pense que c'est le, enfin c'est l'idée d'E. quoi, voilà, depuis le début elle, **elle, pense que c'est un outil pertinent** à mettre en place et elle recherche à le mettre en place »* (Entretien avec la coordinatrice de zone sur le pays Corbières-Minervois au Conseil général de l'Aude, juin 2010).

Ce besoin de capitalisation peut ensuite être mis au service de la volonté de mieux appréhender et codifier des phénomènes territoriaux complexes afin d'améliorer la connaissance de l'environnement de travail des agents de développement (Extrait d'entretien 13).

Extrait d'entretien 13 – Disjonction *Les gens/Nous, techniciens* et conjonction *Information/Suivi des besoins*

- *« **Les gens** n'appellent pas ça observation, mais c'est vrai qu'ils… Ils sont tous conscients, quand on discute, de thèmes, ils disent : oui, mais aujourd'hui, **ça représente quoi** ? Ça se passe comment ? Et voilà. Ils sont en demande de ça. Donc… Après, **nous, techniciens**, on appelle ça un observatoire, mais… eux… Voilà. On sent que, de toute façon, pour faire vivre une structure comme la nôtre, et pour valoriser le travail qu'on fait, quoi. Tout simplement. […] Alors, comment il est né, ça, je n'en sais pas… je n'en sais pas grand-chose. Je sais que… Enfin, je n'en sais pas grand-chose… Ben, voilà, c'était la volonté aussi de… ben, comme je vous dis, de suivre… De **suivre les besoins du territoire**, quoi. Être… Se sentir au plus près… de, de, de… de ce qui se passe sur le territoire, quoi. Après… Voilà »* (Entretien avec le chargé de mission emploi, formation, insertion et services du pays Corbières-Minervois, janvier 2010).

Il s'agit donc à la fois d'enrichir et de valider les constats opérés sur le territoire mais aussi d'arriver à en connaître les raisons afin d'engager des actions. Les objectifs du projet d'observatoire territorial du pays Corbières-Minervois sont notamment de mutualiser un certain nombre d'informations nécessaires à la réalisation de projets sur le territoire et de faire dialoguer et travailler ensemble différents types d'acteurs institutionnels mais aussi socioprofessionnels ou associatifs. Il s'agit également de valoriser les productions du pays et de ses partenaires, par l'intermédiaire du site internet. C'est un instrument de suivi et de pilotage du projet global du pays mais aussi un support à la constitution d'une mémoire du développement territorial.

Pour le directeur de l'ADHCO, l'observatoire doit permettre d'identifier et de rendre accessibles les personnes ressources sur le territoire. La difficulté de cette approche est de produire de la donnée sans questionnement problématique. En effet, la donnée est toujours construite avec un objectif, l'utilisation « au besoin » paraît donc délicate, si ce n'est pour des indicateurs stables au niveau national. Enfin, la volonté de maîtrise de l'information en interne au sein des structures se justifie également par l'approche prospective. L'observatoire territorial doit faciliter l'anticipation et le suivi de données opérationnelles.

Au moment des entretiens, le projet d'observatoire de territoire est présenté comme une solution évidente pour les agents au regard de leurs activités, à l'échelle des pays ainsi qu'à l'échelle pyrénéenne (Extrait d'entretien 14).

Extrait d'entretien 14 – Conjonction *Notre travail/Il faut*

- *« A la fois on en a besoin, parce que **par rapport au travail** que l'on met en œuvre on ne peut pas piloter sans évaluer, une fois qu'on a une charte. Déjà nous on a un état des lieux, comme ça a été très participatif, l'état des lieux, il est pas très documenté. Il y a des bureaux d'études, enfin des pays qui ont un état de lieux beaucoup plus costaud. Donc, déjà, nous, le point de départ, il est pas évident. Après si on veut mesurer des évolutions, **il faut** que l'on mette en place un outil d'observation et d'évaluation »* (Entretien avec la chef de projet du pays Corbières-Minervois, janvier 2010).

Dans le cadre du pays Oloron, l'observatoire territorial est destiné à être un instrument de travail pour le pays et les techniciens des communautés de communes. En effet, les agents du pays veulent amorcer une réflexion prospective pour avoir une vision à moyen terme sur le devenir du territoire. De plus, cet instrument doit permettre de démontrer la plus-value du pays car, selon un agent du pays, les communautés de communes ne pourront le développer seules. Cela nécessitera un travail d'accompagnement et de formation des agents des intercommunalités. Le portail grand public est susceptible de mobiliser les élus ; il est également envisagé comme une vitrine du territoire. Pour les pays, l'observatoire est donc un instrument de capitalisation d'informations à l'échelle de leur territoire. Il peut également

avoir un objectif plus général d'appui au projet de territoire par la réflexion qu'il suscite en termes de représentation du territoire (cf. chapitre 3). La capitalisation construit progressivement une vision transversale du projet de territoire, l'observatoire devenant ainsi un instrument de connaissance au service de l'ingénierie territoriale. Il offre aux agents la possibilité de réaliser rapidement un diagnostic de leur territoire et un support à l'exercice de prospective territoriale. Cependant, pour que les techniciens s'approprient cet observatoire, il doit être ancré dans le projet de territoire.

1.3 Enraciner, partager et maîtriser l'expertise à l'échelle d'un territoire

Parmi les enjeux de l'expertise, les observatoires territoriaux mettent en exergue une inégale distribution des savoirs, une instabilité relative des connaissances et une hétérogénéité des compétences mobilisées (Bérard Y., Crespin R., 2010).

1.3.1. Enraciner l'expertise

Plus qu'un mouvement de production d'information au niveau local afin de combler le vide laissé par les structures de l'Etat, la construction d'observatoires territoriaux démontre une volonté de reprise en main par les acteurs du développement (institutionnels et techniciens) des productions de l'expertise sur leur territoire. Le manque de moyens des structures observées impose souvent de recourir à une expertise externe. De notre point de vue, l'intervention répétée de prestataires extérieurs pour la conduite de diagnostics ou d'études sur les territoires empêche la constitution d'une histoire et d'une expertise locales. Cela empêche l'acquisition par les agents des structures locales de compétences et de connaissances sur leur territoire d'action. Nous avons décrit dans le chapitre 4 les différentes phases des projets de pays et la multiplication de schémas. Sur les deux pays étudiés, ce sont quatre schémas qui sont lancés depuis 2006 et, à chaque fois, un seul d'entre eux est réalisé entièrement en interne, les autres étant confiés à des cabinets d'études. Il s'agit d'une externalisation quasi-systématique (par le recours à des consultants ou à des stagiaires) des études menées par les pays. Dans ce cadre, même si l'expertise externe a ses avantages tels que la prise de recul ou la valorisation de certaines données, la maîtrise de l'information recueillie pose question, notamment quand les cahiers des charges ne précisent pas à qui revient la propriété des données récoltées et produites, ni les conditions de leur appropriation par les acteurs locaux. Parmi les différents objectifs affichés des projets d'observatoires territoriaux, la maîtrise des données locales et des données métiers apparaît comme un enjeu important, notamment en termes de support à des changements de pratiques des professionnels (Extrait d'entretien 15).

Extrait d'entretien 15 – Conjonction *Lieu de rencontres/Changement de pratiques*

- *« Que ces données ça nous revienne, qu'elles soient alimentées et **qu'on change** et **qu'on améliore nos métiers**. […] le regard de l'observatoire il est, sous le champ de plusieurs métiers, il est la conjonc…, c'est un **lieu gordien**, un **lieu de rencontre de différents métiers**, c'est en ça qu'il est intéressant […] et plus on se connait, plus on se pratique, plus on se pratique, plus on connait les possibilités : un principe d'échanges réciproques »* (Entretien avec le chargé de mission OIER-SUAMME, juin 2010).

Pour les pays, il s'agit également, à travers les projets d'observatoires territoriaux, de passer à une phase opérationnelle du projet de territoire, afin d'appliquer les principes mis en place lors de la construction de la charte. La réalisation de différents schémas est une première étape pour opérationnaliser l'action du pays, même si ces schémas restent encore très théoriques. Les observatoires territoriaux interviennent pour exploiter l'information produite par l'intermédiaire de ces schémas. C'est d'ailleurs l'expérience d'un de ces schémas au niveau du pays Oloron qui sert d'argument aux techniciens pour le projet d'observatoire territorial auprès des élus. En effet, lors de la réalisation d'un schéma de services par un consultant, les élus ont « *râlé* » quant à la prestation qui ne correspondait pas à leurs attentes. La responsable du pays a pu alors présenter le projet d'observatoire dans l'optique d'une réalisation interne des schémas du pays (Extrait d'entretien 16).

Extrait d'entretien 16 – Disjonction *Sans observatoire/Avec un observatoire*

- *« Donc en travaillant à ça, **râlant** de la prestation du cabinet du schéma services, mais bon ça a joué donc, en se disant punaise on le paye très cher, on est pas content, à force de **râler, de râler, de râler**. On se dit mais **un outil d'observatoire du territoire, ça pourrait vous permettre justement d'avoir des informations en continu**, actualisées ; bon il faut tisser des **partenariats au préalable**, il faut analyser les données mais c'est un outil d'aide à la décision, à la définition de politiques publiques qui peut vraiment être très intéressant et **vous êtes maîtres, vous maîtrisez** complètement l'outil à ce moment-là. Ca peut être intéressant de le mener à l'échelle du pays, bah… parce qu'au niveau des schémas on sent bien que la problématique ici c'est **le travail en réseau**, on va pas créer de gros équipements dans les vallées alors qu'on en a à Oloron. […] un observatoire ça peut vous permettre au niveau de chaque comcom d'avoir des **éléments de connaissance** de votre territoire et des **outils d'aide à la décision**, définition de politiques et d'actions intercommunales, c'est pas que pour le pays. Par contre le pays peut être, est à ce moment-là à votre service. Et donc l'idée semble faire, semble germer »* (Entretien avec la responsable du pays Oloron-Haut-Béarn, décembre 2009).

Pour plusieurs agents de développement, l'observatoire territorial doit être un instrument de valorisation des informations internes accumulées par les structures de développement. Mais cela demande une réflexion quant aux modalités de formalisation et de valorisation de cette information (Extrait d'entretien 17).

Extrait d'entretien 17 – Objectif de valorisation des informations du pays

- *« Après, nous, notre objectif du… pour nous, de l'observatoire, c'est arriver à* ***valoriser*** *des chiffres et des éléments dont on peut disposer dans les différentes études. Voilà. C'est-à-dire qu'aujourd'hui, moi,* ***je me retrouve confronté*** *à ça. Et régulièrement on s'y retrouve confronté. Parce que… Voilà. Là, pour lancer le volet entreprise de l'EDEC de territoire, on doit – enfin, on… – on doit mettre en place des éléments de contexte et commencer à voir quels types d'entreprises, dans tel ou tel secteur… On veut… On veut aller les voir, mais il faut savoir qu'elles existent, il faut savoir qui elles sont… Enfin, voilà ! Et donc, moi,* ***je me retrouve confronté*** *à tout ça, quoi. Donc il faut mettre à jour, enfin, aller chercher toutes ces infos-là… Donc là, c'est pour ça que je parlais de portrait de territoire tout à l'heure, parce que… Une des premières choses, c'est prendre le portrait de territoire et voir comment ça a évolué. Il y a les données de l'OREF, aussi. […]* ***On a plein, plein d'infos ; on ne sait pas comment les valoriser****.* ***Donc l'objectif, c'est valoriser les infos*** *dont on dispose. L'objectif, c'est de faire de l'observation, quoi, hein. Du territoire. […] Et puis après, il y a la manière… La préoccupation, c'est de donner l'info de manière à… Après, c'est la forme que ça peut avoir, aussi, hein. Pour nous, qui… Que ce soit le plus convivial possible, etc., etc. Donc on sait que là-dessus, on aura… on aura à faire »* (Entretien avec le chargé de mission emploi, formation, insertion et services du pays Corbières-Minervois, janvier 2010).

S'agissant du pays Corbières-Minervois, les conclusions d'un stagiaire (en 2009), dont la mission était de préfigurer l'observatoire territorial, montrent que le pays est déjà un observatoire du territoire du fait de ses activités (notamment à travers les différentes études menées sur les axes de développement du pays entraînant une production et un recueil d'informations et de la mise en réseau des différents partenaires du pays). Cette conclusion, qui ne convient pas à la chef de projet ayant une autre vision de l'observatoire, démontre selon nous la volonté de construction par le pays d'une expertise territoriale.

1.3.2. Partage et maîtrise de l'information dans une visée d'autonomisation

L'observatoire territorial est souvent présenté comme une source potentielle de données, dans une idée de *« porter à connaissance »* afin d'informer les acteurs territoriaux mais aussi de *« partager »* la connaissance du territoire (entretien avec la chef de projet du pays Corbières-Minervois, janvier 2010). L'autonomisation consiste en la capacité des structures territoriales à révéler puis à développer des ressources spécifiques au territoire. La dynamique d'autonomisation des territoires en France date des processus de décentralisation tels qu'ils sont mis en œuvre depuis 1982 (budgets propres, libre administration des collectivités, transfert de compétences…). Cependant, nous avons vu que les territoires de projets, par leur institutionnalisation, ont eu tendance à rentrer dans des cadres prédéfinis et à s'inscrire dans des normes et des règles qui leur étaient imposées et qui, au final, ont limité leur autonomie (exemple des différents schémas). La majorité de leurs moyens a alors été dédiée à inscrire

leurs projets dans ces systèmes de normes, liés aux programmes des principaux financeurs (Etat, Union européenne, régions), voire à les contourner.

Pour passer du territoire de projet au projet de territoire, le territoire doit développer une certaine autonomie et inventivité pour être l'auteur de son propre projet. Le projet de territoire nécessite une connaissance fine de la situation, une capacité à définir une représentation partagée du projet entre les différentes parties prenantes et à mettre en œuvre une stratégie reliant la situation de départ aux objectifs à atteindre. Les agents souhaitent que l'observatoire les *« aide dans l'analyse, la lecture du territoire »*. Alors que « l'indépendance peut être définie comme la capacité d'un groupe ou d'un collectif de ne pas être dépendant, l'autonomie peut être conçue comme la capacité de se donner, de façon collective, ses propres règles de fonctionnement, […] tout en intégrant la réalité du monde extérieur » (Leroux S., 2010, p. 161). L'émergence d'une ingénierie territoriale joue un rôle capital dans cette autonomisation par la constitution de réseaux de compétences.

Pour le directeur du Centre de ressources sur le pastoralisme et la gestion de l'espace l'observatoire de territoire est en théorie un lieu où l'on trouve des données sécurisées, qui évoluent, mais surtout *« qui ont trait à mon activité »*. Il fait le constat d'une *« mode »* des observatoires et de leur multiplication (Extrait d'entretien 8). Pour lui, si l'observatoire territorial fait doublon par rapport à des missions ou activités d'autres organismes, il n'est pas utile. Pour répondre à l'objectif de partage et de maîtrise de l'information, l'observatoire territorial doit être agencé avec : *« un responsable, une organisation, une structuration »* en indicateurs.

L'exigence de rapidité dans l'action, qui revient souvent dans les entretiens des professionnels rencontrés, montre que les observatoires territoriaux sont des instruments au service de l'efficacité de l'action et donc de la décision à prendre. Par exemple, le SIG Pyrénées va permettre d'aller chercher l'information à l'échelle du massif si jamais le besoin en est ressenti par ses différents partenaires. L'observatoire offre alors une opportunité aux acteurs du développement pyrénéen d'accéder à une connaissance fine de leur territoire.

Du fait du manque de stratégie commune au niveau des acteurs pastoraux pyrénéens, l'observatoire apparait comme un moyen d'ouvrir l'horizon de ces agents et d'échanger sur l'avenir des Pyrénées. Il s'agit là de construire progressivement une représentation partagée du territoire pyrénéen (Extrait d'entretien 18).

Extrait d'entretien 18 – Double disjonction *Court terme*/*Long terme* et *Clos*/*Ouvert*

- *« Tout ça c'est des questions de survie à **court terme**. Mais il y a pas de vision d'**avenir**, il y a pas de stratégie. Et pourquoi, parce qu'ils sont enfermés dans un univers **clos**. Et le fait d'aller vers la technologie de l'information, ça **ouvre** des fenêtres sur les autres corps de métier, sur les autres membres de fait, de cet espace, qui partagent cet espace ou qui ont une vision dessus »* (Entretien avec le chargé de mission OEIR-SUAMME, juin 2010).

Mais s'autonomiser nécessite une capacité d'analyse interne à l'observatoire territorial. Différentes possibilités existent pour la mettre en place, en interne ou en externe, afin que l'observatoire territorial soit plus qu'un lieu de fourniture de données. Dans le discours qui suit, l'observatoire de l'APEM apparaît comme un instrument pour développer une *« capacité d'analyse poussée, opérationnelle »*, dépassant la simple fourniture de données brutes. Cependant, on y trouve également un certain nombre de critiques et de propositions afin que la thématique pastorale du SIG Pyrénées soit utilisée par les acteurs pastoraux du massif.

Extrait d'entretien 19 – Oppositions *Sans observatoire/Avec observatoire, Donnée brute/Donnée analysée* et *APEM seule/Partenariat*

- *« Avoir une structure dont on se dit bah oui tout ce qu'on va trouver là **ça a été vérifié, validé**, il y a des **gens compétents** qui ont dit, voilà c'est bien ça la bonne donnée, ça pour moi c'est une chose importante. Ensuite je pense que les gestionnaires de cet observatoire doivent se doter d'un certain niveau d'analyse, alors, c'est à discuter sans doute, soit en interne, soit au travers de collaborations bien formalisées avec des gens qui ont l'expertise, pour aller **au-delà de la fourniture de données**. Parce qu'à ce niveau-là du massif, si on reste sur de la **donnée brute ça va pas être très intéressant**, toujours pareil, sauf pour communiquer vers l'extérieur, ou vers des partenaires qui ont ce niveau-là. […] si derrière les gestionnaires de l'observatoire se dotent d'une **capacité d'analyse, vraiment poussée, opérationnelle**, là **ça peut devenir intéressant**. Parce que, nous, ça peut nous intéresser d'aller mettre notre situation départementale en regard d'autres situations, en prenant en compte le fait que les contextes sont différents. […] **Et, là, ça aura un intérêt**, j'irai observer ce qui se passe ailleurs mais pour alimenter ma propre réflexion départementale. Mais, ça, c'est extrême, c'est quasi impossible de le faire sur de la donnée brute. […] **faut avoir accès** à l'âge de ces transhumants, ces 20 dernières années, pour avoir une évolution significative ; il y a à la fois de l'expertise et il y a aussi de la **disponibilité de données** importante. […] en conclusion, moi, pas en conclusion mais je pense que autour de l'observatoire il faudrait le **développement d'un partenariat**, il faudrait **pas que l'APEM se retrouve toute seule** à gérer ce genre de choses. Alors bon, c'est pas tout à fait ça mais je pense qu'on est **loin de la situation optimum** qui nous permettrait d'avoir un **outil véritablement efficace** dans tous les sens du terme. **Qui nous serve un peu plus à nous**, qui soit un peu **plus pertinent sur ses mises à jour**, sur les données qu'il fournit. Mais, ça, ça va être assez compliqué, quoi. […] par rapport au RPP et A, c'est pas faute d'essayer. Je… je pense qu'on n'a pas tous les mêmes niveaux de besoins, au niveau de la chaine pyrénéenne. Bon, elle a abordé encore la question à la dernière réunion des responsables des services pastoraux mais **l'écoute a été extrêmement limitée** parce que pour l'instant, cet outil-là n'est pas une priorité pour nous »* (Entretien avec le directeur du Centre de ressources sur le pastoralisme et la gestion de l'espace, juin 2010).

On perçoit à travers ce discours la difficulté à acquérir mais aussi à partager cette expertise, à faire en sorte qu'elle puisse être source de valeur ajoutée dans les métiers des agents de développement. L'objectif est alors très opérationnel, pour répondre aux besoins quotidiens des agents. Mettre en ligne des informations permet-il de partager la connaissance

du territoire ? L'observatoire du territoire est à la fois un instrument de suivi, de communication et d'aide à la décision.

Il reste cependant un objectif capital pour l'observatoire territorial : permettre aux professionnels de s'inscrire dans des dynamiques d'échanges, de partage entre différents territoires.

1.4 Répondre à l'enjeu d'interterritorialité

Pendant longtemps, l'observation territoriale est restée une compétence presque exclusivement régalienne selon une logique technico-administrative relativement sectorisée avec, cependant, un souci de continuité verticale, horizontale et temporelle de la connaissance (Roux E., Feyt G., 2011). Ceci a permis la constitution d'un référentiel cartographique et statistique à l'échelle nationale qui garde toute sa validité. La déconcentration et la décentralisation ont ensuite apporté le développement d'observatoires thématiques qui se sont mis en place principalement à l'échelle régionale. Avec la montée en nombre et en charge des intercommunalités et l'importance croissante de la territorialisation des politiques publiques et de la contractualisation, ce sont maintenant des territoires qui produisent de l'information par eux-mêmes et pour eux-mêmes. Le problème qui se pose alors est celui du maintien de la continuité de la connaissance territoriale (Roux E., Feyt G., 2011), associé à celui de l'articulation entre les différents types de connaissances.

Pour la plupart des enquêtés, un observatoire territorial n'a un intérêt que s'il traite d'une problématique particulière et si l'échelle géographique de sa mise en œuvre est suffisamment importante pour garantir la qualité de ses productions. L'observatoire territorial, pour la chef de projet du pays Corbières-Minervois, doit répondre à un besoin de comparaison, à la nécessité de situer le pays par rapport au bassin d'emploi, à la région, au territoire national… Il y a donc une question d'échelle. Le niveau régional est alors mentionné comme l'intermédiaire idéal entre les niveaux national et local dans ces questions d'observation. Cependant, durant la thèse, la région Languedoc-Roussillon ne connaît pas de dynamique d'observatoire territorial régional.

Le rôle de l'APEM et de l'observatoire socio-économique pyrénéen dans l'articulation entre les échelles sur le massif pyrénéen n'est pas négligeable. Le SIG Pyrénées est un observatoire en fonctionnement alors que les autres sont en projet. L'APEM joue, depuis ses débuts, un rôle de diffuseur d'innovation sur le massif, qui nécessite la prise en compte d'un temps relativement long. L'observatoire territorial doit répondre à une question sur un territoire mais on ne peut plus faire comme si chaque niveau territorial avait ses propres enjeux délimités à son territoire. C'est pourquoi, l'instrument observatoire territorial permet à la fois de consolider le réseau local d'expertise mais aussi de l'ouvrir sur d'autres échelles

territoriales. Par exemple, un pays a nécessairement besoin des contextes départementaux et régionaux dans l'analyse de son positionnement démographique (Extrait d'entretien 20).

Extrait d'entretien 20 – Conjonction *Observation d'un territoire/Ouverture à d'autres territoires*

- *« Puisque plus vous aurez, ... plus vous aurez je dirais une vision de comment ça fonctionne par rapport à un tel niveau, parce que l'observation elle-même c'est on voit ce qui se passe, mais c'est aussi anticiper ce qui peut se passer, à partir de là. C'est-à-dire que l'**observation d'un territoire**, c'est pas seulement regarder ça, pour moi, je veux dire que si on regarde que le point, on va rester sur le point. Par contre **autour** et quand je dis autour, c'est pas seulement dans l'Aude. C'est à **des échelles bien plus larges**, c'est déjà de bénéficier un peu de l'expérience aussi des autres et de voir, en ayant fait telle action, qu'est-ce qui s'est passé »* (Entretien avec le chef de l'Unité politiques publiques et planification DDTM de l'Aude, juin 2010).

L'APEM, en facilitant l'intégration des TIC dans les usages des acteurs du développement pyrénéen, essaime la logique du SIG Pyrénées (chaque utilisateur est contributeur) et appuie, dans la limite de ses capacités, des dynamiques à des échelles infra- (comme le Géoportail forestier) ou supra-massif (comme l'observatoire pyrénéen du changement climatique mis en œuvre par la Communauté de travail des Pyrénées).

L'exemple du projet mené avec la communauté de communes de la Haute-Bigorre permet de saisir en quoi l'action de l'APEM appuie des processus d'interterritorialité. Ce partenariat porte sur un accompagnement dans la mise en place d'un Géoportail forestier[48] dans le cadre d'un Pôle d'excellence rurale, accompagnement technologique dans l'assistance à maîtrise d'ouvrage, pour faire en sorte que l'outil soit réutilisable par d'autres territoires ensuite. En 2011, l'APEM est moteur dans l'extension du géoportail à d'autres communautés de communes du massif. La démarche trouve donc son intérêt dans son élargissement à d'autres territoires du massif et à d'autres échelles géographiques (départementales par exemple).

Les projets d'observatoires à l'échelle de pays posent la question de la pertinence de l'échelle d'observation. Les avis divergent. La coordinatrice de zone du Conseil général de l'Aude pose, dans l'extrait d'entretien suivant, la question de l'échelle du territoire de l'observatoire, car l'observation à l'échelle du territoire de projet doit, en théorie, éclairer les projets.

[48] Le SerPic (Serveur pyrénéen d'information cartographique) est un logiciel permettant aux collectivités de disposer d'un outil cartographique d'affichage de leurs données géographiques et d'aide à la gestion de leurs projets dans le cadre de leurs missions. SerPic dispose des modules suivants : visualisateur, gestion de parcelles forestières, gestion de chantiers forestiers, déclaration d'écobuage, gestion de chantiers de revégétalisation. Source : http://www.boosterr.fr/serpic.html, consulté le 23 août 2011.

Extrait d'entretien 21 – Disjonctions *Le département*/*Le pays* et *SIG*/*Observatoire*

- *« Alors, après, il y a la question de la pertinence de l'échelle territoriale de l'observatoire. A quelle échelle on étudie ? A quelle échelle on étudie ? Bon* ***le département*** *veut se doter donc d'un* ***SIG****,* ***le pays*** *veut mettre en place son* ***observatoire****. Mais si* ***le pays*** *est menacé dans son devenir. Voilà. Mais euh …, moi je pense que, un observatoire à l'échelle d'un territoire de projet, il me semble, enfin il me semble que c'est un bon niveau d'observatoire puisque cet observatoire va venir éclairer quand même la réflexion sur les projets, quoi. On a besoin de données, de recul ; après je ne suis pas assez douée en statistiques et en informatique pour aller beaucoup plus loin dans … voilà. Moi il me semble que,* ***au niveau du pays****, si le pays, bon la question là maintenant avec toutes ces lois, bon mais si on était en dehors de ce contexte, un observatoire à* ***l'échelle du pays****, il me semble que c'est un bon niveau »* (Entretien avec la coordinatrice de zone sur le pays Corbières-Minervois au Conseil général de l'Aude, juin 2010).

De plus, l'observatoire territorial ne sera utile que s'il coordonne les démarches existantes et non s'il tente de tout reconstruire. Enfin, d'un point de vue technique, se pose également la question de l'interopérabilité des systèmes techniques (cf. chapitre 6), c'est-à-dire des possibilités d'échanges de bases de données par exemple. En effet, chaque instrument peut avoir sa méthode de construction d'indicateurs et l'interterritorialité ne sera mise en œuvre que par l'harmonisation des données et des indicateurs favorisant des rapprochements entre données comparables.

La principale fonction accordée aux projets d'observatoire de pays étudiés est donc de permettre aux techniciens d'évaluer pour faire évoluer le projet qu'ils mènent et d'être en capacité de réagir en temps voulu et en adéquation aux observations menées et aux objectifs recherchés. Le besoin de capitalisation démontre la nécessité d'avoir une capacité de synthèse pour les agents. Les différents objectifs assignés aux observatoires : état des lieux dynamique, mise en réseau des différents acteurs du territoire, capacité prospective, articulation entre territoires…, révèlent tous des manques en ce qui concerne l'activation de processus de coopération territoriale tout en allant vers le renforcement de l'efficacité des modes de décisions des acteurs. Ils démontrent également la volonté des professionnels de constituer une mémoire « territoriale » du développement au sein de la technostructure. La faiblesse des modes de coopération entre acteurs du développement peut parfois être relayée par des initiatives d'acteurs que nous pouvons qualifier d'intermédiaires et qui visent à consolider les dynamiques de coopération. Voyons à présent comment s'organisent ces dynamiques à l'intérieur des structures étudiées.

2. Les modes d'organisation des agents dans la définition du fonctionnement de l'observatoire

Avant d'approfondir les dynamiques intra-organisationnelles que nous avons pu observer, nous montrons que les projets étudiés sont, avant tout, des initiatives de techniciens.

2.1 Des initiatives de techniciens activant des démarches collectives

2.1.1. Initiatives de techniciens ?

D'un côté, en lien avec les injonctions des politiques territoriales à l'œuvre actuellement et des procédures qu'elles suscitent, les élus demandent aux techniciens d'optimiser leur action, de mutualiser les moyens. D'un autre côté, les techniciens sont au cœur de la préparation de la prise de décision, ils doivent répondre à de nombreux appels à projet et accompagner le changement et les dynamiques territoriales. Ceux qui ont adopté les TIC dans leur mode de travail vont alors tenter de les mettre au service des projets de développement par des projets d'observatoires territoriaux. On peut alors se poser la question de l'appropriation de leur travail par les élus, qui conservent, dans la majorité des cas, la décision. Il y a bien ici un paradoxe : les observatoires territoriaux découlent implicitement de la demande des élus de plus d'efficacité de l'action publique territoriale mais ces mêmes élus, dans leur grande majorité, ne se les approprient pas. Comment l'expliquer ?

Nous avons vu dans le chapitre précédent que pour les deux pays pyrénéens ayant des projets d'observatoire, les initiatives sont portées par les équipes techniques et peinent à remporter l'adhésion des équipes politiques. Cette analyse rejoint le travail national de Roux et Feyt (2011), dans lequel ils montrent que :

- Dans les années 90, la multiplication des bases de données métiers (développement de capacités d'observation sectorielle ou territoriale) s'effectue « à l'initiative de techniciens, thématiciens ou bricoleurs ayant précocement pris conscience des potentialités qu'offraient les outils informatiques disponibles sur le marché […], avec ou sans l'assentiment de leur hiérarchie d'ailleurs » (Roux E., Feyt G., 2011, p. 17). Ces initiatives n'étant alors pas toujours bien valorisées.
- Dans le chapitre 4, nous avons vu que les techniciens se trouvent au cœur de la dynamique d'observation territoriale, en assurant les différents rôles de maîtres d'œuvre, collecteurs, gestionnaires de l'information, penseurs de l'organisation, développeurs de méthodes, producteurs de connaissance, analystes ou encore « valorisateurs ». En initiant de tels instruments, ces agents investissent des « champs de compétences » auxquels ils n'étaient jusqu'alors pas confrontés tels que la planification spatiale. « De façon usuelle, le pilotage, le fonctionnement des

observatoires échappent voire s'affranchissent en grande partie de leur tutelle politique. Cet investissement des observatoires par les techniciens apparaît être une tendance de fond, qui relève d'une formalisation et d'un développement progressif de pratiques autour de questions techniques et méthodologiques, ainsi que de problématiques communes. Dans cette logique, l'expertise technicienne fonde l'observation territoriale et réciproquement » (Roux E., Feyt G., 2011, p. 36). Cela pose donc pour les auteurs la question du fond et du sens des observatoires territoriaux pour le politique : « ils sont tout à la fois un moyen apparent et souple de se saisir de préoccupations locales et sociétales ; un moyen de signifier le souhait de travailler en partenariat… ; et par ailleurs, un outil de connaissance parmi d'autres. La décision, l'action de l'élu se fonde au moins autant sur son "expérience sensible", sur son expérience de terrain confortée par les regards de son "entourage" que sur celle d'une expertise jugée parfois comme trop technique, trop complexe, trop peu opérationnelle ou parfois trop onéreuse et de fait, susceptible d'être éludée voire remise en question » (Roux E., Feyt G., 2011, p. 38-39).

Les deux schémas suivants (Schéma 19 et Schéma 20) rassemblent les points de vue des différents agents rencontrés sur les deux projets d'observatoires de pays. Il en ressort que, mis à part pour les agents des structures de pays, les partenaires potentiels sont en grande majorité dans une position attentiste vis-à-vis du projet, pour certains dans une position de futurs pourvoyeurs de données et, pour une minorité, dans une posture de futurs partenaires dans l'analyse et la valorisation des données de l'observatoire. On a là une conception des observatoires principalement comme outil de diagnostic et non d'instrument de collaboration sur un territoire de projet tel que le pays. En rouge sont représentés les agents du pays, en vert ceux des communautés de communes et en bleu ceux des autres institutions rencontrées.

Schéma 19 – Les agents rencontrés sur le pays Oloron-Haut-Béarn et leurs points de vue sur le projet d'observatoire

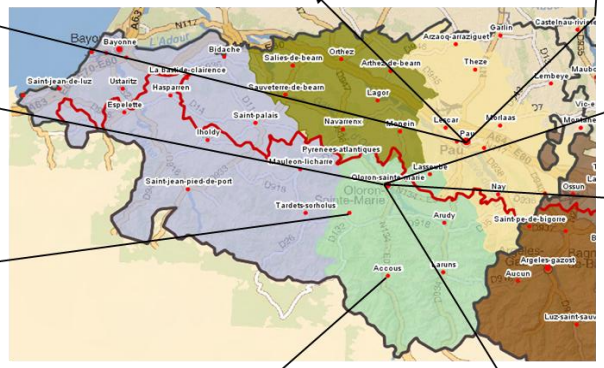
Institution	Maison de l'emploi et de la formation du bassin de Lacq-Orthez
Poste	Chargé d'information et de communication
Missions	60% cellule de veille, mise en place d'un portrait de territoire, 20% mise en forme de l'information (site net et extranet) et 20% communication liée à la structure
Formation	Licence professionnelle en veille et intelligence économique
Rôle dans le projet d'observatoire	Rôle potentiel, à venir si sollicitation du pays : échange de données, réflexion sur le projet

Institution	DDTM 64
Poste	Responsable mission observation des territoires et chargé de mission à la délégation territoriale
Missions	Accompagnement de projets dans ces deux services
Formation	Ingénieur
Rôle dans le projet d'observatoire	Rôle potentiel, à venir si sollicitation du pays : échange de données, réflexion sur le projet, l'utilisation des données

Institution	CMA 64
Poste	Chargé de mission veille
Missions	Réalisation d'études pour les collectivités + Collecte de données, publications + Convention recherche à mi-temps sur 3 ans (développement des compétences des actifs de l'artisanat)
Formation	Ecole de commerce
Rôle dans le projet d'observatoire	Rôle d'initiateur par le SIG Artisanat. Rôle potentiel, à venir si sollicitation du pays : échange de données, réflexion sur le projet

Institution	Pays Oloron-Haut-Béarn
Poste	Responsable de l'équipe pays
Missions	Responsable du projet de pays
Formation	IEP de Toulouse + DESS politiques européennes Bayonne + DEA Identité, Territoire et Société à IRSAM Pau non terminé
Rôle dans le projet d'observatoire	A l'origine du projet. Portage du projet auprès des élus et partenaires.

Institution	Communauté de communes du Piémont Oloronais
Poste	Directeur général adjoint
Missions	Mission juridique, gestion du personnel, comptabilité et finance, suivi des dossiers, interface avec le DGS
Formation	Maîtrise administration économique et sociale
Rôle dans le projet d'observatoire	Rôle potentiel, à venir si sollicitation du pays : en attente de voir ce qu'apporte l'observatoire



Institution	Communauté de communes vallée de Barétous
Poste	Directrice
Missions	Administration, suivi de dossiers, relais auprès des élus
Formation	Formation enseignante puis fonction publique territoriale
Rôle dans le projet d'observatoire	Rôle potentiel, à venir si sollicitation du pays : en attente de voir ce qu'apporte l'observatoire

Institution	Pays Oloron-Haut-Béarn
Poste	Chargée de mission tourisme
Missions	Animation de l'axe transversal des pôles touristiques du Béarn
Formation	Maîtrise en gestion à l'IAE (Pau) + DESS en gestion des organisations touristiques (Foix)
Rôle dans le projet d'observatoire	Mettre en place la thématique tourisme de l'observatoire

Institution	Communauté de communes vallée d'Aspe
Poste	Agent de développement économique
Missions	Développement économique et touristique (pôle touristique), mission d'ingénierie sur les porteurs de projet et maître d'ouvrage publique
Formation	DUT de commercialisation, gestion des entreprises
Rôle dans le projet d'observatoire	Futur utilisateur de données sur le tourisme et l'économie

Institution	Pays Oloron-Haut-Béarn
Poste	Animateur TIC, cyber-base
Missions	Animation des cyberbases, mise en place du site internet du pays
Formation	Ingénieur en chimie et physique + formation animateur en TIC
Rôle dans le projet d'observatoire	Interlocuteur technique ⇨ A démissionné

Source : Lenormand P., Travail de terrain, 2008-2011.
Conception, réalisation : Lenormand P., 2011.

Schéma 20 – Les agents rencontrés sur le pays Corbières-Minervois et leurs points de vue sur le projet d'observatoire

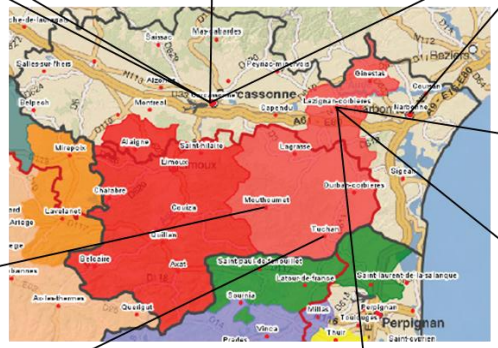
Institution	Conseil général de l'Aude	Communauté de communes de la Région Lézignanaise
Poste	Chargée de mission cabinet	Vice-présidente
Missions	Mise en œuvre administrative des politiques décidées par les élus, adéquation entre le projet politique et la mise en œuvre par les services	Correspondante du pays, Communication (site net), projet de médiathèque tête de réseau, club de rugby de Lézignan
Formation	DESS Administration et gestion des collectivités territoriales	
Rôle dans le projet d'observatoire	Rôle potentiel, à venir si sollicitation du pays : ?	Rôle potentiel, à venir si sollicitation du pays : exprimer ses attentes en tant qu'élue

Institution	DDTM 11
Poste	Responsable de l'unité politiques publiques et planification
Missions	Porter à connaissance l'ensemble des politiques publiques à prendre en compte pour élaborer document d'urbanisme
Formation	?
Rôle dans le projet d'observatoire	Rôle potentiel, à venir si sollicitation du pays : pas le bon interlocuteur

Institution	Conseil général de l'Aude
Poste	Chef de projet SIG
Missions	Mettre en place la centralisation de données au niveau des services du CG, former le personnel, mettre en place l'outil SIG
Formation	M2 SIG gestion de l'espace
Rôle dans le projet d'observatoire	Rôle potentiel, à venir si sollicitation du pays : échange de données

Institution	Conseil général de l'Aude
Poste	Coordinatrice de zone (du pays)
Missions	Animation, interface entre le territoire et le département
Formation	Assistante sociale + licence développement local
Rôle dans le projet d'observatoire	Rôle potentiel, à venir si sollicitation du pays : ⇨ Départ à la retraite

Institution	CCI de Carcassonne
Poste	Chargé de mission observatoire
Missions	Publications, mise en place d'outils de suivi, études avec des collectivités, présentation de l'observatoire
Formation	M2 Géomatique et conduite de projet
Rôle dans le projet d'observatoire	Rôle potentiel, à venir si sollicitation du pays : échange de données



Institution	Pays Corbières-Minervois
Poste	Directrice du syndicat mixte
Missions	Chef de projet pays
Formation	Sociologie + IUP environnement et aménagement du territoire
Rôle dans le projet d'observatoire	A l'origine du projet. Recherche de partenaires extérieurs, de financements et de soutien politique

Institution	Association de Développement des Hautes-Corbières
Poste	Directeur
Missions	Volet RH, suivi de la convention collective, du développement des secteurs, de la trésorerie. Travail de coordination, lien avec les élus
Formation	DESS aménagement rural, développement local
Rôle dans le projet d'observatoire	Rôle potentiel, à venir si sollicitation du pays : en attente

Institution	Pays Corbières-Minervois
Poste	Adjointe au chef de projet
Missions	Suivi des projets emploi-formation, des schémas : services, NTIC, gestion de l'espace rural et habitat
Formation	DESS aménagement, développement local + DEA socio-anthropo-historique
Rôle dans le projet d'observatoire	Recueil de données, à venir : en appui du chef de projet observatoire

Institution	Association de Développement Autour du Tauch
Poste	Agent de développement
Missions	Animation de l'association et du projet de territoire
Formation	DESS aménagement rural, développement local
Rôle dans le projet d'observatoire	Rôle potentiel, à venir si sollicitation du pays : alimenter avec des données locales, future utilisatrice

Institution	Pays Corbières-Minervois
Poste	Chargé de mission économie, emploi, formation, services
Missions	Accompagnement de la plate-forme emploi-formation, animation de l'Engagement de développement de l'emploi et des compétences avec l'Etat (EDEC).
Formation	Maîtrise finances internationales + DESS développement local
Rôle dans le projet d'observatoire	1er poste positionné sur l'observatoire, aujourd'hui manque de compétences

Source : Lenormand P., Travail de terrain, 2008-2011.
Conception, réalisation : Lenormand P., 2011.

Ces deux schémas montrent le rôle clef des professionnels des pays sur ces projets d'observatoire. La rencontre avec les professionnels des autres structures territoriales est inégale car tous les agents n'ont pas les mêmes attentes vis-à-vis de ces projets.

2.1.2. Les relations activées : des démarches collectives

Même si l'initiative peut être individuelle, la constitution et l'animation d'un observatoire territorial ne peuvent relever d'un travail individuel. Un observatoire territorial impliquant de nombreux rôles (animateur, administrateur de données, etc.), un agent seul pourra difficilement les remplir tous. En effet, différents types de collectifs sont mobilisés, depuis des instances de décision tels des comités de pilotage, jusqu'à des groupes de travail thématiques, en passant par des réseaux de partenaires. Même si des formes de gouvernance sont préexistantes au projet d'observatoire, celui-ci les fait évoluer. De plus, l'évolution constante des politiques territoriales nécessite d'adapter la construction de l'instrument tout au long du projet de territoire.

Depuis la création de l'observatoire pyrénéen, l'accent est mis sur l'aspect collectif de la démarche car, à cette échelle, il apparaîtrait, tout d'abord, prétentieux de se lancer dans de l'observation territoriale de façon isolée, individuelle et, ensuite, car de nombreuses ressources existaient déjà chez les différents partenaires. Quand celles-ci pouvaient manquer, la dynamique collective est encore invoquée pour justifier la mutualisation des coûts inhérents au développement de nouveaux logiciels ou méthodes de travail. C'est ce qui a notamment motivé le projet d'accompagnement collectif de projets d'observatoires de territoire.

L'APEM a mis en place, en 2010, en lien étroit avec le travail de thèse et la formalisation de la méthode Co-obs (cf. chapitre 3), un projet d'accompagnement collectif de projets d'observatoires territoriaux sur les Pyrénées (les projets d'observatoires restant les projets des structures locales et l'APEM ne prétendant pas pouvoir répondre à l'ensemble des besoins exprimés). L'objectif général de ce projet était d'accompagner les territoires de projets pyrénéens ayant un projet d'observatoire en proposant l'expérience méthodologique et technologique de l'APEM. Plusieurs résultats étaient attendus dont la constitution de « briques » d'observatoire communes aux territoires et à l'APEM, un outil de cartographie statistique, ou encore, la mutualisation à l'échelle du massif de données géographiques et de données territoriales (c'est-à-dire sur les projets menés, des statistiques par territoire, etc.).

Ce projet était issu des premiers entretiens réalisés dans la thèse, auprès de quatre structures du massif des Pyrénées ayant un projet d'observatoire, entretiens ayant fait émerger des besoins communs, en termes de méthodologie :

- support de travail à plusieurs, spécifique ou non au projet d'observatoire, en interne aux équipes pour programmer les activités de chacun en lien avec le projet et avec

les partenaires dans le but de convaincre de l'intérêt des échanges de données dans le temps ;

- recueil et analyse de données, prenant en compte les spécificités thématiques, par exemple sur le tourisme ;
- présentation de l'information, dans le cas particulier des territoires ruraux de montagne ;
- définition des rôles, et des compétences associées, nécessaires à la construction et au fonctionnement d'un observatoire territorial ;
- estimation des coûts du projet observatoire en personnel, formation, recueil et analyse de données… ;
- planification des phases de développement de l'observatoire, en lien avec les activités de la structure ;

et en termes d'outils informatiques :

- outil de représentation des données permettant de faire un observatoire sans gestionnaire de base de données ;
- outil de travail collaboratif complet pour un suivi-évaluation de projet selon des critères définis par les territoires, une gestion de planning partagé… ;
- assistance à maîtrise d'ouvrage auprès du prestataire chargé de la construction de l'outil informatique de l'observatoire.

L'APEM proposait alors une logique de « métaobservatoire », sorte de réseau d'observatoires locaux. Pour les territoires, cette démarche offrait, tout en mettant en place des observatoires répondant aux besoins spécifiques de leur territoire, le bénéfice d'une démarche collective à l'échelle géographique pyrénéenne. Le projet de métaobservatoire (abandonné en 2011 du fait de la faiblesse des projets d'observatoires locaux et remplacé par une offre mutualisée de logiciel support de visualisateur cartographique statistique) devait assurer la valorisation des données locales pour améliorer la connaissance des pratiques territoriales, à une échelle interrégionale. En effet, cette échelle est souvent, en termes de développement durable, un niveau de prise de décision stratégique et politique pour lequel les observatoires contribuent à fournir des informations et des outils d'évaluation. A partir d'une meilleure connaissance de chaque territoire, le métaobservatoire avait pour objectif de fournir :

- une vision pyrénéenne des actions territoriales ;
- une analyse de la prise en compte de la dimension pyrénéenne dans les projets locaux ;
- la création de tableaux de bord de suivi et d'évaluation en tant qu'outils d'aide à la décision ;

- une communication adaptée et coordonnée sur l'évolution de ces territoires, apportant un cadre d'analyse pertinent auprès des décideurs territoriaux.

Sur ce principe, ce sont des échanges de compétences informationnelles, méthodologiques et informatiques, qui étaient proposées comme la base du travail collectif. L'APEM proposait d'accompagner les structures dans : un travail collectif d'aide à la formulation de projets d'observatoires ; la mise en place de réunions de travail suivies et leur animation ; un travail d'évaluation/valorisation du travail des réunions.

Ce projet n'a pas, au final, atteint les objectifs prévus. En effet, ce sont deux réunions qui ont été organisées, de lancement du projet et de présentation des projets d'observatoire des acteurs présents, avec à chaque fois peu de participants. Ceci peut s'expliquer de plusieurs raisons : le temps nécessaire à la participation à ce type de projet, des objectifs trop flous pour les territoires, la réforme territoriale (votée en décembre 2010) dont l'ombre pesait fortement sur les pays en 2010 (trois structures sur quatre participantes étaient des pays) et reléguant ainsi les projets d'observatoires territoriaux au second plan. Ces réunions ont été l'occasion de présenter la méthode Co-Obs aux territoires et de confirmer le besoin d'accompagnement, que cela soit au niveau technique ou au niveau méthodolgique. Car, si l'on revient sur les besoins exprimés par les territoires, on s'aperçoit que ce sont des besoins qui débordent très largement la simple question de l'outil informatique. En effet, il s'agit à la fois de questions méthodologiques en termes d'organisation du travail mais aussi de partage et de gestion de l'information. Ce projet montre la difficulté à faire vivre un projet à dimension interrégionale, puisque chaque pays est préoccupé en premier lieu par ses enjeux locaux et non par la dimension pyrénéenne.

2.2 Des compétences collectives intra-organisationnelles

On peut distinguer l'inter-organisation de l'intra-organisation par une définition de l'organisation qui dépend du niveau de contrainte décisionnelle (Noucher M., 2009). « Le contexte intra-organisationnel existe alors lorsqu'un niveau hiérarchiquement supérieur peut prendre une décision seul. Il y a donc des contraintes plus fortes et des marges de manœuvre moindres car des institutions sont aptes à imposer leur vision » (Noucher M., 2009, p. 14). Concernant le contexte inter-organisationnel, moins de contraintes pèsent sur la négociation du fait que le collectif d'organisation n'est alors pas soumis à un niveau de décision supérieur. La mise en œuvre d'un projet d'observatoire apparaît ainsi d'abord comme une occasion pour les structures d'éprouver en interne un processus de construction de compétences collectives. Nous constatons qu'une équipe pluridisciplinaire est un levier pour favoriser l'émergence de compétence collective intra-organisationnelle et qu'une vision partagée du projet doit être construite entre professionnels afin que cette compétence collective se concrétise.

2.2.1. Une équipe pluridisciplinaire comme préalable

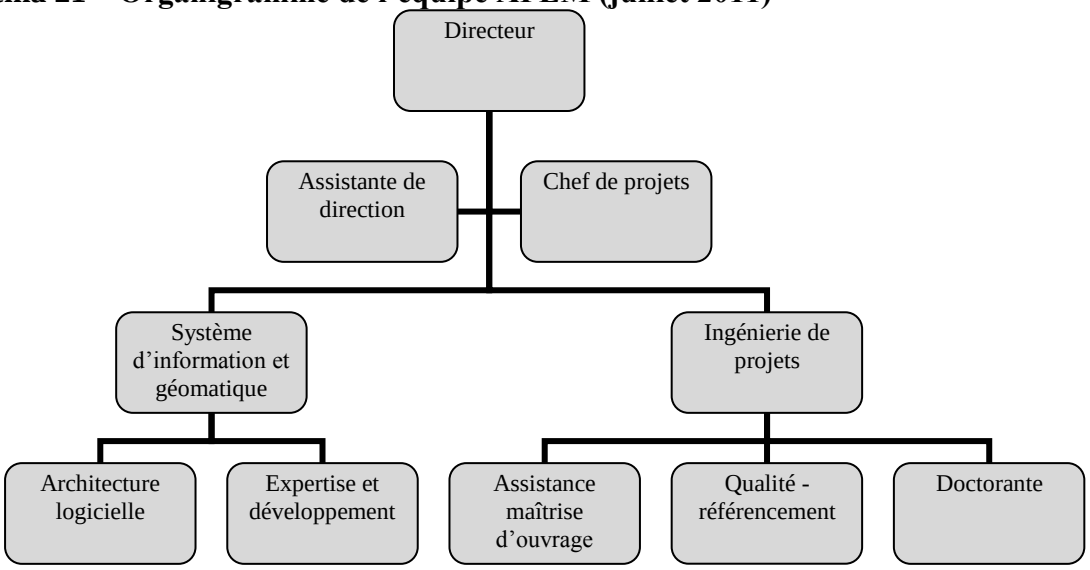
Rappelons que notre échantillon se décompose ainsi : une structure qui a pour mission première la mise en place et l'appui à l'observation territoriale (APEM) et d'autres structures pour qui c'est un projet parmi d'autres.

a. Une équipe APEM qui évolue

L'équipe de l'APEM a fortement évolué depuis les débuts de l'association où seul son directeur actuel était salarié. Avec un profil de géographe spécialisé à la fois dans le développement montagnard (DESS en aménagement et développement transfrontaliers de la montagne) et dans les sciences de l'information géographique appliquée à l'aménagement du territoire (Mastère spécialisé en Systèmes d'informations localisées pour l'aménagement des territoires – SILAT), la marque de l'APEM est donnée. Le recrutement à l'APEM est orienté par la volonté de monter une équipe pluridisciplinaire (géographie, informatique, géomatique, ergonomie multimédia et science politique) mobilisant des compétences différenciées pour participer à la construction d'observations des territoires. Le besoin de développer des prestations à un moment donné de la vie de l'association a entraîné la recherche de compétences en informatique. En 2006, l'association compte trois équivalents temps-plein (par ordre chronologique d'embauche) : un directeur géographe, un informaticien (DESS en Science de l'information géoréférencée pour la maîtrise de l'environnement et l'aménagement des territoires – SIGMA) et un agent thématique environnement/agriculture. Petit à petit, l'association s'est renforcée en recrutant successivement un administrateur de données, un géomaticien-développeur web, une agronome inscrite en thèse de géographie-aménagement et une ergonome (DESS en Sciences cognitives et interface homme-machine). En octobre 2009, l'équipe est renouvelée suite au départ du géomaticien et de l'administrateur de données. Une nouvelle assistante de direction (titulaire de la Licence professionnelle Valorisation, animation et médiation des territoires ruraux) est recrutée suite au déménagement de l'association. Toujours en 2009, une chef de projet est embauchée, diplômée de l'Institut d'études politiques de Toulouse (avec un DESS en gestion de projets de développement). Sa mission est d'assurer un suivi des projets de l'APEM ainsi que l'animation des groupes thématiques du SIG Pyrénées. En 2010, un nouvel ingénieur informaticien est recruté à la fois pour faire face à la demande technique des partenaires de l'association concernant des applications technologiques mais également pour faire évoluer les outils de l'APEM. Fin 2010, enfin, un nouvel agent « thématique » rejoint l'équipe pour mener à bien le projet d'extension du géoportail forestier développé à l'échelle de la communauté de communes de la Haute-Bigorre à l'échelle du massif pyrénéen. Cet agent dispose d'une double formation en géologie (DESU) et d'un DESS en gestion sociale de l'environnement et valorisation des

ressources territoriales. Ainsi, l'organigramme de l'équipe technique de l'APEM est le suivant en juillet 2011 :

Schéma 21 – Organigramme de l'équipe APEM (juillet 2011)



Source : APEM ; Réalisation : Lenormand P., 2011

La mise en œuvre d'une thématique de l'observatoire à l'APEM se décompose, de manière très schématique (car chaque thématique a ses spécificités) ainsi :

- Définition des objectifs par l'équipe APEM, choix d'un responsable de thématique
- Contact des principaux partenaires par l'agent APEM
- Partage des objectifs avec les partenaires intéressés par la démarche
- Co-écriture des contenus par l'agent APEM et les partenaires de la thématique
- Recherche de nouveaux partenaires, de nouveaux projets pour alimenter la thématique par l'agent APEM
- Suivi de la thématique par l'agent responsable à l'APEM

Le partage de connaissances au sein de l'équipe s'effectue par l'intermédiaire de réunions de projets. En effet, après avoir testé différents modes de réunions d'équipes (revue de projet mensuelle, tour de table plus ou moins exhaustif tous les 15 jours, etc.), l'organisation par projet – c'est-à-dire des réunions uniquement en fonction des besoins des projets – semble la plus opérationnelle. Ce sujet des modalités de travail en interne est cependant régulièrement questionné. Même si les deux pôles identifiés sur l'organigramme sont assez bien délimités, de chaque côté, des agents sont susceptibles de faire le lien. Par exemple, le responsable de l'architecture logicielle connaît bien les thématiques et les partenaires de l'APEM du fait de son expérience. De même, l'agent responsable de la qualité et du référencement des sites

internet, par sa formation spécialisée dans le multimédia, a les compétences pour dialoguer avec les informaticiens.

La caractéristique principale des observatoires territoriaux étant la spatialisation des données et des enjeux territoriaux, il peut paraître évident que les experts maîtrisant les TIG sont mieux à même de s'approprier ces instruments. Mais dès lors qu'on perçoit l'observatoire territorial comme un instrument d'action publique favorisant la mise en réseau d'acteurs, d'autres compétences rentrent en jeu. En effet, un observatoire territorial impliquant de nombreux rôles (gestionnaire de projet, animateur, administrateur de données…), un agent seul pourra difficilement les remplir tous. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire qu'il y ait un partage de compétences entre agents de développement d'un même territoire ou d'une même structure.

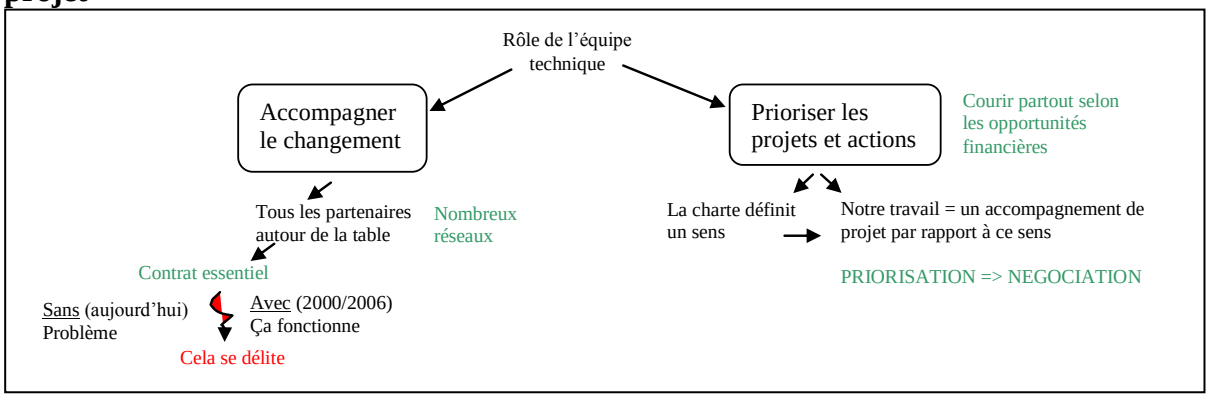
b. Evolution des équipes des pays

Les deux projets de pays étudiés sont portés par des structures ayant chacune, en 2011, une équipe d'agents supérieure à la moyenne des pays pyrénéens, ce qui n'a pas toujours été le cas comme nous le montrent les historiques de ces équipes (Encadré 7 et Encadré 8). Dans les deux pays, se mélangent des agents généralistes, tels que les responsables et adjoints, et des agents thématiques. Ces différents agents sont davantage centrés sur des missions d'animation transversale des démarches de projets ; ils ne bénéficient pas de formations techniques dans le champ des TIC.

Encadré 7 – L'équipe du pays Corbières-Minervois et son évolution

1999 : Création de l'association de préfiguration du pays
2001-2004 : Une chef de projet et une secrétaire composent l'équipe
2004 : Création du syndicat mixte
2005-2008 : L'équipe se décompose ainsi : chef de projet, adjointe, comptable et secrétaire
2010 : Trois contractuels se rajoutent à l'équipe de quatre fonctionnaires

Schéma 22 – Rôle de l'équipe technique du pays en 2010 dans le discours de la chef de projet



Ce schéma nous montre les objectifs et missions imposés aux agents ainsi que les défis auxquels ils doivent faire face.

Encadré 8 – L'équipe du pays Oloron-Haut-Béarn et son évolution

2001 : Deux agents
2004-2005 : Embauche de deux animateurs cyber-base
2008 : Départ d'un agent
2009 : Embauche d'un troisième animateur cyber-base
Depuis 2009 : Embauche de contractuels par projet (LEADER, axe transversal des trois pôles touristiques pyrénéens (Aspe, Ossau et Barétous))
2010 : Départ d'un animateur cyber-base au printemps (démission) puis départ de deux animateurs cyber-base au 30 juin (non renouvellement de contrat volontaire), embauche d'un animateur pour 6 mois.
Oct. 2010 : L'équipe se décompose ainsi : responsable du pays, chargée de mission tourisme, chargée de mission LEADER, animateur cyber-base (CAE 6 mois), chargée de mission forêt (CDD 6 mois) et secrétaire-comptable.

La place accordée aux TIC dans les deux projets d'observatoire de pays est forte et se traduit notamment par la volonté, dans les deux cas, de recruter un gestionnaire de base de données pour commencer à mettre en place l'observatoire territorial. L'outil informatique apparaît comme nécessaire dans tous les projets d'observatoires territoriaux étudiés, pour gérer les bases de données, produire les cartes, les analyses. Les entretiens dans les pays montrent que cette nécessité est vécue sous le mode de la contrainte, du fait de la non maîtrise en interne de la compétence nécessaire, contrairement au cas de l'APEM.

Extrait d'entretien 22 – Disjonction *Formation SIG/Pas envie* et conjonction *Compétence SIG/Liberté, autonomie*

- *« Ecoute moi, j'hésite à …, voilà si je m'y colle un peu, je m'y forme, faut que je m'y forme. Donc l'autre jour on en parlait je disais bon allez à la limite, ça serait plus* ***logique*** *que ce soit moi peut être, machin. Après je disais en même temps* ***en terme d'envie****, de choix personnel, c'est pas forcément le mien quoi à l'heure d'aujourd'hui. Euh d'une part, mais je ferais bien* ***un minimum quand même****, je ferais bien un minimum pour pouvoir être un peu plus* ***en capacité****, avec quelqu'un qui serait plus formé que moi et plus en capacité de comprendre comment ça marche, de au moins sortir 2/3 cartes de temps en temps quoi (dessine sur son cahier). Je voudrais bien arriver à* ***cette compétence-là****. Et pour continuer, bah si j'arrive à continuer à travailler sur le projet de développement ici. Tout ça c'est sous réserve qu'on n'a pas été mangé par le gros méchant loup avant. D'ici bientôt quoi. Moi je le vois comme ça et que je puisse* ***régulièrement sortir une carte*** *qui dit, croissance démographique des 10 dernières années, corrélées à euh, je sais pas moi, carte des ressources en eau ou tache urbaine, bon,* ***des choses un peu parlantes*** *pour soutenir des discussions, des lettres de com', un petit dossier argumentaire, ouais que je puisse* ***être autonome*** *de cette façon-là, avec ce type d'outil ça serait, ça me paraît* ***un peu la liberté*** *quoi. Un minimum c'est là c'est vraiment se dégager d'****une contrainte*** *quoi »* (Entretien avec l'adjointe au chef de projet du pays Corbières-Minervois, mai 2010).

Par ailleurs, la technologie est perçue comme un outil pour faciliter l'accès à l'information et à la cartographie en interne mais aussi pour les autres acteurs territoriaux (élus et techniciens). Elle doit également servir à mettre en réseau et à capitaliser l'information. Aujourd'hui, la production d'analyses se fait majoritairement à travers les différents schémas mis en place par les pays, par l'intermédiaire de consultants mais aussi de stagiaires. Leurs mises à jour sont réalisées ponctuellement, si celles-ci sont prévues.

2.2.2. Transversalité et vision partagée du projet d'observatoire difficiles à construire

La constitution d'une équipe pluridisciplinaire, par choix ou opportunité, ne suffit pas à l'émergence d'une vision partagée du projet d'observatoire territorial. En effet, différentes visions ont pu être observées, notamment entre chef de projet, informaticien ou encore chargé de mission thématique. Dans les différentes institutions rencontrées, l'information géographique permet d'afficher une volonté de transversalité entre services. En effet, que cela soit au niveau des services de l'Etat, de chambres consulaires mais aussi de territoires de projet, malgré la séparation dans certaines organisations du service SIG de la mission observation des territoires, et malgré une répartition bien souvent géographique (par exemple par subdivisions territoriales) et thématique (dans chaque service), l'approche territoriale nécessite de croiser et de mutualiser les informations (Encadré 9).

Encadré 9 – Transversalité du développement territorial et du projet d'observatoire

- *« Oui, on a un bureau d'observation des territoires au sein du service urbanisme, environnement et développement. […] Et après on a un autre service qui est SIG, qui essaye de collecter un ensemble, justement l'ensemble des données et des éléments qu'on a, en matière d'observation, qui lui relève de la direction parce que là on a vraiment cette notion de transversalité en termes d'information géographique, mais qui est récente finalement, qui est très très récente, depuis la DDTM en fait »* (Entretien avec le chef de l'Unité politiques publiques et planification DDTM de l'Aude, juin 2010).

La transversalité dans les projets est obtenue en partie par les discussions en réunion d'équipe, mais nécessite également des compétences d'animation de la part du chef de projet afin que se rencontrent les différentes visions des agents autour de la table.

- *« Bon il y a des réunions d'équipe tous les 15 jours, déjà. On essaye de structurer, de temps en temps on change un petit peu les choses, où on est là pour s'échanger de l'info, faire le point sur des dossiers de chacun du moment et pour qu'il y ait quant même une transversalité »* (Entretien avec la chef de projet du pays Corbières-Minervois, janvier 2010).

On retrouve la notion de transversalité dans le cas de la chef de projet SIG du CG11. Cet agent a été volontairement positionné en transversal, mais étant seule, la mise en place concrète du projet SIG n'est pas évidente, notamment car ses interlocuteurs sont des référents SIG issus de différents services.

- *« C : Je suis toute seule et je suis rattachée directement à une direction. Donc la direction du patrimoine et de la commande publique, ce qui peut paraître étonnant. Mais euh, en fait, quand on a ouvert le poste ici, ils ne souhaitaient ni me mettre au service informatique, qui n'est pas un service informatique puisque principalement c'est un syndicat mixte qu'on a. […] Tout simplement, et ils ne souhaitaient pas également me positionner au niveau des directions pour ne pas justement m'enfermer dans un métier pour que j'ai une vision plus globale. Voilà, donc comme le service informatique était rattaché, l'unité informatique était rattachée à la direction du patrimoine et de la commande publique, on m'a rattachée directement ici aussi.*
  P : D'accord, parce que la direction du patrimoine, c'est la plus…
  C : C'est la plus transversale, c'est la plus transversale parce qu'ils regroupent tout ce qui est marchés publics, tout ce qui est bâtimentaire. Et elle regroupe donc l'unité informatique ainsi que le SIG. Et comme je suis toute seule, je n'ai pas de service propre, je suis rattachée directement à la direction » (Entretien avec la chef de projet SIG Conseil général de l'Aude, juin 2010).

Il ressort des entretiens avec les agents de pays une certaine difficulté des différents salariés à construire, au sein des équipes, une vision partagée des objectifs et du fonctionnement de l'observatoire, comme peut l'illustrer l'extrait suivant.

Extrait d'entretien 23 – Une harmonisation interne délicate

- *« On s'était dit il faudrait que l'on définisse des données dont on a besoin sur un jeu d'une dizaine de cartes. Même ça on se dit il faudrait le faire et puis A. elle arrive avec des trucs, ses données schémas de l'habitat, pff…, elle te ressort 250 variables, c'est pas possible. Donc voilà,* ***on n'arrive même pas à se mettre d'accord*** *sur qu'est-ce qu'il nous faut au niveau basique »* (Entretien avec la chef de projet du pays Corbières-Minervois, janvier 2010).

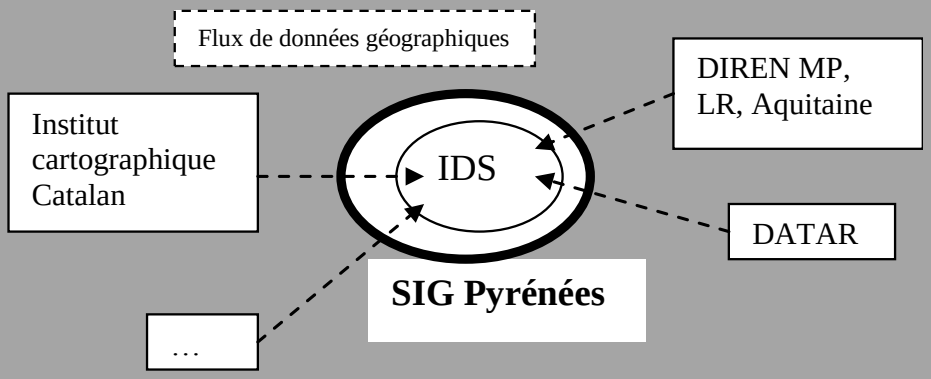
Le réagencement du travail des agents au sein des pays pour le projet d'observatoire nécessite un temps d'harmonisation des besoins de chaque chargé de mission.

L'observation de réunions d'équipe au sein de l'APEM met en évidence des besoins de clarification des visions de chaque technicien. Début 2010 est mis en place à l'APEM un tableau de bord pour le suivi des projets et activités de l'association. Ce tableau révèle certaines difficultés de compréhension dans l'équipe et suscite des discussions pour que chacun éclaircisse ses représentations des différents projets. 2010 est une année charnière, de négociation, qui justifie le choix fait dans la rotation de l'équipe et l'apport de nouvelles compétences pour *« passer d'une équipe qui était capable de développer un certain nombre d'outils à une stratégie de développement en externe avec la maintenance et l'appropriation assurés à l'APEM »* (Directeur de l'APEM, réunion d'équipe, 2010). Ce choix résulte du fait que l'évolution des TIC est trop rapide par rapport à la capacité de veille et de mise à jour en interne. L'APEM fera alors appel à des prestations si nécessaire.

Encadré 10 – Explicitation d'un outil technique, l'infrastructure de données spatiales (IDS), lors d'une revue de projet APEM, 2010

Lors de cette réunion, les objectifs pour le 1er semestre 2010 sont rappelés. Parmi eux, un point concernant l'interopérabilité des systèmes d'information entre France/Espagne/Andorre, nécessaire pour la mise en place d'une infrastructure de données spatiales, suscite une demande d'explication de la part de la chef de projet en direction de l'ingénieur informaticien.

Son explication : auparavant, pour diffuser de la donnée géographique, on récupérait des fichiers pour chaque couche, on le transférait sur un serveur et on le paramétrait. L'objectif de l'IDS est de ne plus avoir à rapatrier les données de tous les partenaires mais d'y avoir accès à distance. Il propose un schéma pour appuyer son explication.



Le SIG Pyrénées devient, avec cette nouvelle version du logiciel, une plateforme de diffusion de données géographiques. Mais ce n'est pas le même procédé pour les données statistiques (logiciel qui n'existe pas encore). Or, dans le SIG Pyrénées il y a une base de données géographiques et une base de données statistiques. En 2010, l'APEM se rapproche de partenaires du monde de la recherche pour tenter de développer le même logiciel support d'échange de données géographiques pour les données statistiques. Deux agents de l'équipe font alors remarquer que l'explication permet de mieux comprendre le travail de l'ingénieur informaticien.

Plusieurs observations de réunions d'équipe ou de discussions informelles liées à la vie de l'observatoire pyrénéen mettent en évidence le besoin de clarifier, en interne à l'équipe technique, les différentes façons de travailler de chacun et les interactions entre agents, au service de l'observatoire. Plusieurs initiatives de la part du directeur démontrent en effet ce besoin de mieux coordonner le travail d'équipe. On peut donner comme exemple le développement d'un outil informatique de travail collaboratif afin d'avoir un espace commun de ressources documentaires, mais aussi de mieux cadrer la gestion de projet en interne ou encore la proposition de mettre en place un « groupe prospective » afin de partager l'activité de veille informationnelle que chaque chargé de mission peut avoir sur son domaine de compétence privilégié.

***

L'étude des projets d'observatoire montre la confrontation des professionnels à de nouvelles exigences quotidiennes par rapport à la gestion de l'information et de la connaissance, mettant en jeu une compétence générique qui peut s'exprimer ainsi : savoir gérer la connaissance sur, pour et avec le territoire. Nous avons démontré trois conceptions différenciées de l'observatoire dans les discours des enquêtés : un instrument pour capitaliser la connaissance sur le territoire, un instrument pour enraciner, partager et maîtriser l'expertise et enfin, un instrument pour répondre à l'enjeu d'interterritorialité. Ces trois conceptions sont pour nous des symptômes des besoins de compétences collectives au sein de l'ingénierie territoriale.

Les stratégies des agents ayant des projets d'observatoire reposent sur des stratégies collectives, au service de leur structure territoriale. Ces agents œuvrent à la constitution d'une mémoire du développement sur leur territoire et dans leur structure. Les compétences collectives en interne aux équipes sont nécessaires pour l'émergence d'une légitimité technique. Les professionnels souhaitent maîtriser leurs dossiers, car sans maîtrise locale ils sont obligés de passer par des bureaux d'étude et ne sont pas satisfaits des résultats, mais aussi car ils sont au cœur d'une logique de concurrence entre territoires et doivent donc se démarquer des autres. La réduction drastique des moyens du développement territorial pose la question de la légitimité de chaque acteur sur le territoire et de l'engagement dans des projets de type observatoire territorial.

Les modes d'organisation des projets étudiés mettent en avant l'implication des techniciens qui initient des démarches collectives, au sein de leurs équipes avant de les ouvrir à d'autres partenaires. Il s'agit alors de la question du sens de l'action collective. Les projets d'observatoires territoriaux reflètent selon nous le passage, entre professionnels, d'une action commune à une action ensemble. En effet, chaque professionnel ayant des objectifs différents quant au projet d'observatoire, des ajustements intersubjectifs ont lieu au niveau des équipes afin de se mettre d'accord sur l'instrument souhaité. En revanche, il est encore difficile à ce stade de déceler des efforts de systématisation pour s'extraire des conditions singulières à chacun des projets étudiés.

Nos cas d'études diffèrent cependant sur un point : dans le cas de l'observatoire pyrénéen, l'équipe a été formée et s'organise autour d'une finalité, le fonctionnement du SIG Pyrénées ; dans le cas des pays, l'observatoire est convoqué pour améliorer le travail des agents et les compétences n'ont pas été organisées pour ce projet, elles doivent donc se réagencer. On voit alors, le plus souvent, un réflexe d'externalisation se produire, plutôt qu'un réel réagencement en interne, même si ce projet leur permet de se questionner sur la manière de travailler à plusieurs. On peut expliquer en partie ce réflexe d'externalisation par la spécialisation des

postes des agents. En effet, cette spécialisation a entraîné une sorte de cloisonnement par thématique ou type de projet rendant difficile, malgré des liens évidents, la consolidation de compétences collectives.

Ainsi, les TIG favorisent, ou plutôt peuvent favoriser, l'horizontalité des relations au sein des institutions en plus de la traditionnelle verticalité. Même si ces relations ne concernent pas tous les acteurs puisqu'elles sont issues de différents choix, cette horizontalité serait alors la base d'une « société en réseaux » selon l'expression de Castells (1998), lorsque celle-ci est mise en œuvre entre structures.

Plus que la coordination en interne à une structure, les projets d'observatoires territoriaux interrogent la coordination et la coopération entre différentes structures territoriales, ce que nous allons étudier dans le chapitre suivant. L'enjeu est pour les professionnels de capitaliser, dans le système d'action autour du projet d'observatoire territorial, les compétences des différents partenaires en présence.

Chapitre 6 - Les compétences collectives à l'épreuve des dynamiques inter-organisationnelles

Nous venons de voir que les compétences collectives intra-organisationnelles, aussi délicates à construire qu'elles puissent l'être, sont nécessaires dans la revendication d'une légitimité des équipes de structure porteuse de projets d'observatoires, afin notamment d'affirmer leur capacité à construire un tel instrument.

Une fois l'intention dépassée et la mise en œuvre concrète de l'instrument activée, la notion de compétences collectives inter-organisationnelles éclaire le fait que ces collectifs de travail sont mis en place à la fois entre institutions existantes ainsi qu'entre agents. Quelles sont les ressources utilisées dans la structuration du réseau d'acteurs autour de l'observatoire ? Nous faisons l'hypothèse que la capacité à fédérer et à organiser un réseau d'acteurs, inscrits principalement dans les univers professionnels et institutionnels du développement territorial, associée à la capacité à mobiliser et structurer des ressources informationnelles jusqu'ici peu activées et présentant une utilité stratégique dans les mécanismes de prise de décision, apparaissent comme des leviers discrets mais efficaces dans la lente construction d'une gouvernance territoriale.

Il est ici question de l'organisation entre partenaires des projets d'observatoires territoriaux. Nous soutenons que les projets d'observatoire ne peuvent se contenter de compétences collectives intra-organisationnelles mais doivent également mettre en œuvre des compétences inter-organisationnelles. Il s'agit de capitaliser les différents projets menés, les informations récoltées, afin de développer une compétence collective entre acteurs institutionnels et d'améliorer l'efficacité de l'action publique territoriale. Les mutations observées dans le développement territorial (nouveaux périmètres, nouveaux projets de développement, complexité des problèmes à traiter…) ont engendré la nécessité d'une approche inter-organisationnelle des projets d'observatoires territoriaux.

Nous commençons ce chapitre par l'étude de dynamiques informelles, que nous analysons sous l'angle des réseaux d'acteurs et des communautés de pratiques. Nous analysons ensuite des dynamiques plus concrètes, mobilisant des coopérations tantôt à l'intérieur de secteurs économiques, tantôt entre secteurs, tantôt entre territoires et tantôt entre secteurs et territoires. Nous souhaitons terminer cette deuxième partie en démontrant que ces observatoires territoriaux sont caractéristiques de la façon dont sont conduites les politiques territoriales en France depuis 2000.

1. Réseaux et communautés de pratiques : des dynamiques informelles

Nous analysons, dans un premier temps, la mise en place de ces compétences inter-organisationnelles par l'intermédiaire des concepts de réseau puis de communauté de pratiques.

1.1 Observatoires territoriaux et réseaux d'acteurs

Ces compétences inter-organisationnelles peuvent être analysées par l'intermédiaire de la notion de réseau qui, comme le rappelle Piveteau (2010), est un concept permettant à des courants de pensée forts différents de dialoguer. Etymologiquement le terme de réseau vient du latin rets (filet de pêcheur) et désigne un ensemble de relations entre des points ou des nœuds sans que l'un d'entre eux n'occupe une position centrale. Le réseau vient à la fois « réguler » la compétition et jouer un rôle d'émulation. La dimension multi-acteurs et multi-échelles propre à la gouvernance territoriale se retrouve totalement dans les réseaux activés par la mise en œuvre d'observatoires territoriaux. On peut alors analyser les réseaux inter-organisationnels comme des systèmes d'action organisée (Friedberg E., 1993), socialement et stratégiquement construits, structurés et structurants.

1.1.1. Constitution de réseaux de compétences propres à l'ingénierie territoriale

À travers des démarches volontaristes, les collectivités de niveau départemental ou régional ont bâti des organigrammes de responsabilités et de coordinations autour de l'accompagnement des projets de territoires : chef de projet territorial, animateur territorial, techniciens constituant une chaîne d'appui au développement. Dans certains territoires régionaux ou départementaux, on trouve alors des organisations en réseau de professionnels du développement territorial constituées dans le but d'échange d'informations, de connaissances, de savoir-faire, d'expériences et d'accompagnement à la formation. Selon les régions, le soutien à l'ingénierie territoriale diffère. En Midi-Pyrénées, par exemple, pour la période 2007-2013, la région a décidé de financer l'ingénierie des pays à hauteur d'un coordonnateur et d'un gestionnaire par pays, dans la limite de cinq agents par structure. Elle a également mis en place en 2008 un Pôle d'appui aux territoires, centre de ressources qui s'adresse à l'ensemble des acteurs des Territoires de projets de Midi-Pyrénées : élus et techniciens des pays, Parcs naturels régionaux et Agglomérations de la région. Ce service est interne au Conseil régional. « Le Pôle a pour objectif d'apporter un appui technique aux

territoires pour la mise en œuvre de projets de développement territoriaux »[49]. L'action du Pôle d'appui se concentre sur des journées d'information à destination des territoires. Nous avons, en outre, participé à une de ces journées, consacrée à l'observation du territoire, où ce fut l'occasion de présenter l'action de l'APEM ainsi que notre travail de thèse. En Aquitaine, existe depuis 2002 un centre de ressources sur la politique de la ville et la politique de développement rural, Pays et Quartiers d'Aquitaine (PQA). Le centre de ressources est une « plateforme régionale d'information, d'échanges, de qualification et de capitalisation d'expériences » (article 3 des statuts). PQA est un groupement d'intérêt public constitué entre : l'Etat, la région Aquitaine, les universités de Bordeaux III, Bordeaux IV, Pau et pays de l'Adour et l'IEP de Bordeaux. Au niveau départemental, les réseaux sont moins actifs aujourd'hui. Citons le Réseau des agents de développement local du département des Hautes-Pyrénées qui a été mis en place en 1999 et a fonctionné durant le Programme d'initiative communautaire INTERREG III A, France-Espagne, 2000-2006. A côté de ces réseaux d'agents de développement se sont constitués d'autres réseaux, le plus souvent informels, spécialisés sur la question des TIC et des SIG pour le développement territorial. Se pose alors la question des liens entre agents de développement et techniciens spécialistes des TIC, SIG et observatoires territoriaux.

Si l'on prend l'exemple du pays Corbières-Minervois, deux réseaux d'agents parallèles coexistent. Tout d'abord, un réseau informel de SIGistes. En effet, aucune structure ne fédère les agents chargés de développer et de faire vivre des SIG dans le département de l'Aude, contrairement par exemple au département des Pyrénées-Orientales, que ce soit dans des collectivités ou dans d'autres structures de type associatif. Cependant, la chef de projet SIG du Conseil général de l'Aude nous fait part d'un réseau informel qu'elle s'est constituée lors de son parcours professionnel et dont elle se sert d'un point de vue technique. A côté, on trouvait, jusqu'en 2010, un réseau d'agents de développement territoriaux, réseau qui a été organisé par le Conseil général et animé par l'Association audoise de développement local, qui, depuis, a été dissoute. Si le Conseil général n'organise pas le réseau, les agents sont accaparés par leur travail quotidien et donc ne peuvent eux-mêmes faire la démarche de se mettre en réseau. C'est ainsi que ce réseau d'agents de développement, en 2010, se délite (entretiens avec les agents de développement de l'ADAT et de l'ADHCO, mai et juillet 2010).

Ainsi, le pays est, pour certains agents, le dernier échelon de mise en réseau, de mise en cohérence. Le fait que ce lien au pays soit de plus en plus distendu pose problème en ce qui concerne la construction de la vision transversale du projet de développement du pays, qui était favorisé par des réunions de techniciens ouvertes mais qui sont de moins en moins fréquentes. Le directeur d'une association de développement à l'échelle intercommunale sur

[49] http://www.midipyrenees.fr/-Accueil-Poles-d-Appui-aux-Territoires-, consulté le 11 août 2011.

le pays Corbières-Minervois parle ainsi au passé du travail avec le pays. Pour lui, ce n'est pas satisfaisant de ne plus se réunir sur les dossiers. Et comme il y a moins de réunions, il met moins à jour ses dossiers avec le pays. Pour cet agent, les mails ne suffisent pas pour *« imprimer »* l'information. Ces observations sont plus globales que les projets d'observatoires territoriaux mais conditionnent en partie les relations entre pays et associations intercommunales. Il y a donc un double constat à faire (Le Boterf G., 2004) : les réseaux se multiplient et savoir travailler en réseau devient nécessaire. Cet auteur va plus loin en se demandant comment améliorer l'efficience des nombreux instruments de partage de pratique et de capitalisation de savoirs qui sont mis en place à l'heure actuelle.

1.1.2. Les observatoires, des réseaux apprenants ?

Le réseau apprenant est caractérisé selon Noucher (2009) par un principe récursif forgeant une identité collective entre participants au réseau du fait de l'apport de l'individu au réseau et inversement du réseau à l'individu. « D'un côté l'individu s'identifie à un groupe, à un sujet collectif, dépasse ainsi son individualité en partageant des sentiments, des normes, des intentions. De l'autre, il enrichit sa personnalité en s'affirmant, dans sa relation à autrui, comme un sujet personnel » (Touraine A., 1965, p. 61). La thématique artisanat du SIG Pyrénées en est un bon exemple : prise isolément, chaque chambre des métiers et d'artisanat du massif pyrénéen a une vision différente sur les potentialités offertes par le répertoire des métiers qu'elles exploitent au niveau départemental. L'engagement dans la dynamique du projet SIG-Artisanat (cf. chapitre 6), à l'échelle pyrénéenne a permis de 1) mettre en commun les différentes approches des techniciens de cinq CMA et 2) faire émerger de nouvelles propositions à partir du collectif telle que la nécessité de négocier un accès collectif aux données de l'emploi (Extrait d'entretien 24).

Extrait d'entretien 24 – Disjonction *Démarche concertée/Chacun dans notre coin*

- *« Moi j'avais dit, une des choses dont on avait parlé à la dernière réunion, qui pourrait être comment dire, un sujet de **préoccupation commune** et **mobiliser l'ensemble des troupes**, mais depuis qu'on en a parlé on n'a plus rien fait, c'est d'arriver à récupérer cette fichue donnée emploi qu'aucun d'entre nous n'a et qui est vraiment la pierre qui manque à l'édifice. On est capable d'afficher des nombres d'entreprises, on est incapable d'afficher les données salariées. Et **chacun dans notre coin** on a les pires difficultés pour les obtenir. Et on avait dit que si on avait une démarche régionale voir interrégionale, et ça c'est nos élus qui doivent se bouger, on arriverait peut être à faire quelque chose. C'est une donnée que je cherche à obtenir depuis 2003. On est quand même en 2010. Donc je dis que **l'union faisant la force**, si on s'ouvrait de nos élus de structure, du fait qu'on est pas bon parce qu'on est incapable d'afficher les poids économiques de nos entreprises, faudrait quand même secouer le cocotier quoi. Les ursaff, les ursaff régionales, les assedic, pôle emploi, qu'on ait **une démarche concertée** pour apporter cette nouvelle donnée qui manque cruellement quoi »* (Entretien avec la chargée de mission veille stratégique, Chambre des Métiers et d'Artisanat des Pyrénées-Atlantiques, mai 2010)

Notre travail de terrain montre que les observatoires territoriaux, tels que le SIG Pyrénées, s'inscrivent a minima dans trois catégories de réseaux (Le Boterf, 2004) : (1) le réseau support d'un acteur individuel ou collectif, à travers la réalisation de diagnostics par activation de différents réseaux ; (2) le réseau de partage et de capitalisation des pratiques par la mise en place de groupes projet pour réaliser à plusieurs une action pyrénéenne ou encore la capitalisation des études et projets menés sur le massif par exemple par l'intermédiaire de l'outil « Catalogue de projets »[50] ; et (3) le réseau d'appui et d'apprentissage mutuel, plus délicat à déceler, car c'est bien souvent par des pratiques informelles, difficiles à analyser, que pourront se produire ces apprentissages mutuels.

Nos cas d'étude présentent de grandes différences quant à cette possibilité puisque, comme nous l'avons précédemment montré, les projets d'observatoires territoriaux ne suivent pas les mêmes trajectoires au sein des projets de territoire. Suite à l'analyse réalisée par Noucher (2009), nous pouvons distinguer les cas d'étude où les projets d'observatoires de territoire conduisent « à un rejet ou une consommation directe des données », et dans lesquels « aucune identité collective n'a pu émerger […]. A l'inverse, quand les négociations de sens au sein du réseau ont permis de dépasser les dissonances cognitives en proposant des solutions alternatives pertinentes pour l'ensemble des parties, on peut considérer qu'au delà des processus individuels, c'est également une solution collective qui a émergé du réseau » (Noucher M., 2009, p. 140).

[50] « Ce catalogue a pour but de faire connaître les projets, études et toutes autres initiatives qui ont lieu dans les Pyrénées. L'objectif est un partage d'expériences et de bonnes pratiques, afin d'enrichir la connaissance aussi bien théorique que pratique des Pyrénées » http://territoires.sig-pyrenees.net/catalogue-de-projets.html, consulté le 11 août 2011.

Le réseau, en tant que mode d'organisation, fait appel aux qualités généralement exigées par les activités de coordination et de gestion dans un milieu complexe : flexibilité, adaptabilité, souplesse et rapidité dans la prise de décision, possibilités d'une exécution décentralisée. L'action en réseau entraîne une acculturation et ainsi des processus d'apprentissage. Le fait « d'agir en réseau, c'est-à-dire de travailler et de collaborer par l'entremise du réseau, de se tenir informé et d'informer par le réseau, de communiquer via le réseau, voire même de produire, d'écrire et de penser via le réseau » (Noucher M., 2009, p. 141) permet aux agents de mieux se connaître et de développer de nouvelles solidarités professionnelles.

Une des compétences les plus développées par l'APEM et son observatoire est celle d'accompagnateur dans l'utilisation des instruments et des connaissances proposées. L'apport est notamment important du point de vue technique, auprès par exemple de communautés de communes et de structures n'ayant pas les moyens de développer seules ce type d'instruments. La structure porteuse de l'observatoire oriente les acteurs non familiers vers les ressources (techniques ou analytiques) dont ils ont besoin. Car, ce qui est vrai pour le citoyen ordinaire l'est aussi pour les acteurs de l'ingénierie territoriale : « les données publiques sont si nombreuses, complexes, hétérogènes, difficiles à interpréter, que très peu d'acteurs parviennent à réunir le courage ou les ressources pour les travailler sérieusement » (FING, 2011, p. 57).

1.2 Observatoires territoriaux et communautés de pratiques

1.2.1. Théorie sur les communautés de pratiques

Les modes de faire communs, les normes partagées et les dynamiques collectives favorisent un sentiment d'appartenance chez les membres qui participent aux travaux des observatoires territoriaux. Dans sa thèse, Noucher (2009), défend l'idée que « la particularité première et originale de ces communautés lorsqu'elles concernent l'information géographique tient au fait qu'elles existent avant tout grâce à l'usage collectif d'une même donnée géographique. Eugène Martin (2008) propose d'ailleurs le concept de "Data Community" pour évoquer les réseaux d'acteurs qui se forment autour du partage et de la réutilisation des données géographiques » (Noucher, 2009, p. 141). Mais les observatoires territoriaux ne mettent pas en jeu uniquement de l'information géographique. Tout d'abord, ils font également appel à de la donnée statistique. Ce sont également des indicateurs, des études, en bref, de la donnée qualitative, qui est en jeu. Les projets d'observatoires territoriaux étudiés ont la particularité d'être issus du souhait des professionnels du développement de déployer des pratiques collectives organisées autour de l'usage d'un instrument à la fois centralisé et distribué entre les usagers. Ce sont alors aussi bien des réflexions de type méthodologique, de partage ou de recherche d'informations qui rentrent en jeu soit par l'usage d'un espace

collaboratif sur un extranet comme c'est le cas pour le SIG Pyrénées, soit par des contacts directs entre agents. Les communautés de pratique, concept développé en particulier par Etienne Wenger (1991, 1998, 2002) dans le domaine de la gestion des connaissances, sont des réseaux où, à mesure que l'engagement des acteurs dans la réalisation des réseaux s'amplifie, il y a adaptation à la fois aux autres agents participant et au contexte qui les entoure. Il en ressort un apprentissage collectif, constitué par des négociations de significations relatives à l'action, qui, selon Wenger (1998, traduit par Noucher M., 2009, p. 142) : « produit des pratiques qui reflètent à la fois l'évolution de nos plans et les relations sociales qui s'ensuivent. Ces pratiques deviennent alors le propre d'une communauté et contribuent à la transformer en entreprise commune ».

1.2.2. Un exemple d'émergence de communautés de pratique : le cas du SIG Pyrénées

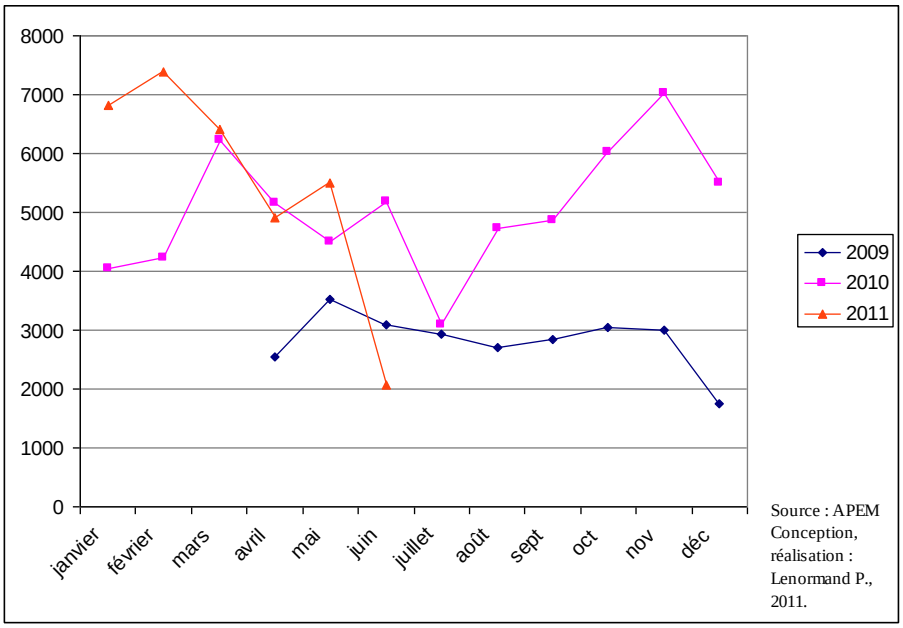
L'observatoire socio-économique du massif des Pyrénées est révélateur, pour partie, des possibilités d'émergence de communautés de pratique au sein des observatoires territoriaux. Si l'on reprend les différentes étapes mises en évidence par Noucher (2009), inspirées de Wenger, dans l'analyse de réseaux inter-organisationnels, il s'agit de s'intéresser dans le projet à quatre dimensions : partage de la connaissance, engagement mutuel, répertoire partagé et entreprise commune. Les acteurs à l'origine du projet d'observatoire du massif pyrénéen sont l'APEM en tant qu'association interconsulaire et la DATAR-Pyrénées en tant que financeur initial. Les acteurs intégrés au cours de l'action se sont diversifiés : impulsée par les consulaires, donc des acteurs sectoriels, l'association s'est ouverte aux acteurs territoriaux (territoires de projet, collectivités) et à d'autres acteurs thématiques présents sur le massif (dont les structures du Réseau Pyrénées), ainsi qu'au monde de la recherche. Le SIG Pyrénées associe un outil technique (un portail sur internet) à un ensemble d'objectifs d'action publique pour un territoire, objectifs négociés par un ensemble d'acteurs (par exemple : améliorer l'accès aux services en milieu montagnard).

a. Partage de connaissances

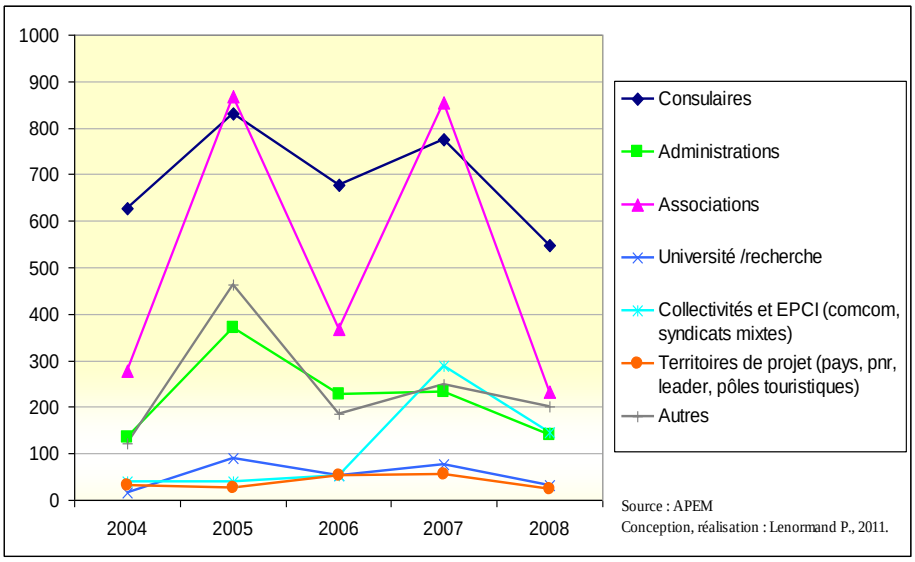
Initialement, la mise en place du SIG Pyrénées entre acteurs issus d'institutions différentes avait pour objectif de porter à connaissance les données géographiques disponibles sur le périmètre du massif pyrénéen par une cartographie des activités présentes. Les connections aux sites internet des observatoires pyrénéens (Graphique 1) donnent une idée globale de la fréquentation de l'observatoire. Une analyse des connections à l'extranet du SIG Pyrénées et de leur évolution donne une idée plus précise du public utilisateur de l'observatoire du massif (Graphique 2). Les utilisateurs de l'extranet du SIG Pyrénées sont très divers (on en dénombre en moyenne 170 pour la période de 2004 à 2008), les plus

représentés en nombre de connexions étant les consulaires (techniciens). Les associations et les administrations, telles que les anciennes Directions départementales de l'agriculture, constituent le deuxième groupe d'utilisateurs du SIG Pyrénées.

Graphique 1 – Connections aux observatoires du SIG Pyrénées (Page d'accueil + 6 thématiques) de 2009 à 2011



Graphique 2 – Evolution des connections à l'extranet du SIG Pyrénées (sans APEM) entre 2004 et 2008



En 2010, les thématiques actives de l'observatoire sont : agropastoralisme, climat, entreprise-artisanat, territoires, forêt et formation-développement. Il est intéressant de relever qu'en 2009, d'autres thématiques avaient été affichées sur la première page de l'observatoire

(telles que le foncier, la biodiversité ou encore le tourisme) mais que celles-ci, faute de moyens, de temps et de projets, n'ont pas démarré et ont donc dû être retirées de la page d'accueil. Cela démontre que différents secteurs sont organisés derrière chaque thématique. En effet, les thématiques qui fonctionnent font appel à un système d'acteurs propre qui a la capacité de se coordonner pour produire des données communes.

L'APEM s'est ensuite intéressée aux problématiques techniques de l'échange de données. Logiciels libres, formats des données et infrastructures de données spatiales (cf. paragraphe suivant) sont des pistes ayant été explorées et exploitées afin de réaliser des cartes continues sur l'ensemble du territoire pyrénéen (l'ouverture vers le transfrontalier étant en cours de réalisation notamment à travers le projet d'observatoire pyrénéen du changement climatique). L'évolution de cet observatoire démontre donc la volonté de passer de la mise à disposition de connaissances présentes dans chaque organisme pyrénéen au partage de connaissances à l'échelle interrégionale du massif (Encadré 11). Le plan stratégique de l'APEM pour la période 2007-2013, intitulé « Collaborer et apprendre pour construire ensemble une vision partagée des Pyrénées », affirme d'ailleurs la volonté d'un triple changement : « De la société de l'information à la société du savoir », « D'une logique de consommateur à une logique d'acteur » (APEM, 2008, p. 4) et « De la co-production de données vers la co-décision pyrénéenne » (APEM, 2008, p. 5).

Encadré 11 – Construction d'un langage commun par l'intermédiaire du SIG Pyrénées

Un modèle conceptuel de données commun aux cellules pastorales pyrénéennes a été construit par l'intermédiaire du SIG Pyrénées.

- *« Par un outil comme ça, donc tout ce qui est technologies d'information en ligne,* ***on est obligé*** *de travailler sur le contenu, la pédagogie, d'utiliser un vocable commun,* ***c'est un effort*** *de mutualisation à destination du grand public et des élus »* (Entretien avec le chargé de mission OIER-SUAMME, juin 2010).

Un outil très simple tel que l'armoire à documents du SIG Pyrénées permet l'échange entre techniciens à l'échelle du massif.

- *« C'était notamment les armoires à …, que moi j'avais pas mal travaillé dans le cadre du RPP, j'étais co-animateur du groupe qui travaillait sur les questions de feux pastoraux par exemple, il y a eu un moment où il y avait tous les arrêtés départementaux dans l'armoire à document-là. Donc c'était pour moi assez pratique, si j'avais envie d'aller regarder ce qui se passait dans les autres départements, parce que j'avais une mission un petit peu chaîne là dessus. Là c'était intéressant, mais parce que ça correspondait un petit peu à des missions extradépartementales. Je pense que pour nous le SIG peut être, enfin l'observatoire peut être intéressant quand on est contraint de s'intéresser à ce qui se passe ailleurs »* (Entretien avec le directeur du Centre de ressources sur le pastoralisme et la gestion de l'espace, juin 2010).

Après trois ans de mise en œuvre, et concernant l'émergence d'une communauté de pratique dans laquelle on retrouverait un engagement mutuel, une entreprise commune et un répertoire partagé, il faut alors distinguer plusieurs communautés selon les thématiques et les projets de l'observatoire qui ont vu le jour.

b. Engagement mutuel

Les formes de l'action collective que révèle cet observatoire peuvent être distinguées selon deux plans. En théorie, l'observatoire fonctionne avec, d'une part, des groupes thématiques regroupant l'APEM et les spécialistes du thème en question sur les Pyrénées et, d'autre part, un comité d'orientation stratégique où l'APEM et ses financeurs discutent de la priorité des projets à mener. En pratique, le comité d'orientation stratégique, regroupant le Commissariat de massif ainsi que les trois Conseils régionaux, fonctionne avec l'appui de l'équipe de l'association. En revanche, les groupes thématiques sont moins nombreux que souhaités, notamment du fait de la difficulté à mobiliser les partenaires sur de nombreuses thématiques.

L'engagement commun des différents acteurs pyrénéens dans la dynamique de l'observatoire socio-économique pyrénéen est donc difficile à analyser d'un point de vue général. En effet, l'observatoire mobilise différents techniciens selon les projets et les thématiques et non de manière globale. C'est pourquoi, même si la légitimité des participants (du fait de l'appartenance de leurs structures au périmètre géographique pyrénéen et de leur profil ou poste bien souvent transversal c'est-à-dire à la fois technique et thématique) n'est pas remise en cause, le manque d'autonomie des techniciens partenaires de l'observatoire vis-à-vis de leur hiérarchie ou encore le manque de dynamique collective (bien que certains participants se connaissent bien et travaillent ensemble depuis plusieurs années) sont autant d'éléments explicatifs de la difficulté de l'APEM à trouver des interlocuteurs stables et motivés dans le temps. Différents indicateurs permettent en effet de nuancer la mise en place d'une dynamique collective à l'échelle pyrénéenne autour de l'observatoire : le faible taux de participation à toutes les réunions, le peu de travail effectif entre chaque réunion, la fréquence plus ou moins régulière des réunions selon les thématiques de l'observatoire. Il faut alors distinguer les thématiques et les projets liés à l'observatoire pour décrypter les avancées permises par cet instrument, ce que nous ferons dans un prochain paragraphe.

c. Répertoire partagé

Les différents acteurs du développement pyrénéen (acteurs économiques et territoriaux, élus et techniciens) disposent, par l'intermédiaire du SIG Pyrénées, de ressources partagées et accessibles par internet. L'APEM a créé des services informationnels dédiés à la politique du Massif des Pyrénées. Pour surmonter la réticence à partager les données, des interfaces

personnalisées garantissent le respect de la confidentialité. Dans la perspective d'un accompagnement des dynamiques de travail collaboratives, un espace de travail numérique, l'extranet qui regroupe une armoire à documents, des forums, un annuaire en ligne…, est mis à disposition de tous les acteurs pyrénéens. L'outil de travail collaboratif a été construit avec une gestion de différents profils utilisateurs pour garantir la confidentialité des données (administrateur, contributeur, simple utilisateur). L'observatoire fonctionne sur le principe du web 2.0 : les utilisateurs sont contributeurs. La cartographie dynamique de l'observatoire est donc en théorie mise à jour par les contributeurs de chacune des thématiques. Ce principe ne fonctionne en 2010 que pour deux thématiques : agropastoralisme et artisanat. La mise à jour des données métiers n'est donc ni régulière, ni automatique, et l'APEM a alors un rôle de relance de ses partenaires sur ces mises à jour. Pour les autres thématiques, c'est l'APEM qui récolte et met à jour les données de l'observatoire. Ainsi, le site internet de l'observatoire, mais également son extranet, fournissent de l'information sur les différents projets par thématique. Cet extranet est un outil complémentaire aux projets spécifiques des différents partenaires qui conservent ainsi chacun leur autonomie.

d. Entreprise commune

« L'entreprise commune est le résultat d'un processus collectif de négociation » (Noucher M., 2009, p. 145). A ce niveau-là on peut revenir sur la dynamique du Réseau Pyrénées, que l'APEM a relancé en 2009 et 2010, notamment par la mise en place de différents outils informatiques communs, dont le site portail du Réseau Pyrénées (action que nous détaillerons dans le chapitre 6). On peut en effet voir ce site internet comme le résultat d'une négociation des engagements communs de chaque structure participant au Réseau Pyrénées. L'harmonisation de la charte graphique des sites internet de ces structures, les différents types d'information portés sur le site internet, la présentation du Réseau Pyrénées accessible à tout internaute n'ont finalement pu être possibles qu'à partir du moment où les objectifs et les usages potentiels de ce site internet, mais donc également du Réseau Pyrénées en lui-même, ont fait l'objet d'une négociation entre les partenaires. A noter que cette négociation est remise en question en permanence par certaines de ces structures, du fait de jeux de pouvoir.

Répertoire partagé et entreprise commune figurent en effet comme témoins de l'évolution d'un observatoire territorial en communauté de pratique ou, devrait-on plutôt dire, en communautés de pratiques « thématiques ». Le manque d'engagement mutuel au niveau pyrénéen est une limite de l'observatoire dans le partage de savoirs et de savoir-faire entre l'ensemble des catégories d'acteurs pyrénéennes. L'harmonisation et l'échange de données géographiques ont permis de rapprocher certains acteurs, par domaines économiques ou thématiques afin qu'ils partagent des représentations territoriales sur un périmètre complexe : la zone massif pyrénéenne.

Les réseaux mis en jeu dans les projets d'observatoires territoriaux, réseaux inter-organisationnels, peuvent donc être considérés : comme des réseaux apprenants lorsqu'ils favorisent l'appropriation de données (géographiques, statistiques, qualitatives…) offrant aux agents y participant de partager une certaine connaissance du territoire, et comme des communautés de pratiques, favorisant le sentiment d'adhésion à une entreprise commune, bien souvent à la marge de leur activité principale (Noucher M., 2009). L'analyse des réseaux et communautés de pratique peut certes contribuer à la compréhension des processus de construction de l'action collective, mais elle ne saurait remplacer l'interrogation sur la nature de l'objet de ces processus (Janin C. et al., 2011). De plus, dans le cas des pays, les communautés de pratique à construire sont avant tout inter-organisationnelles car ce sont des structures jeunes et dont l'avenir est incertain.

2. Des dynamiques structurées et structurantes

Les liens en jeu dans l'observatoire pyrénéen peuvent se nouer au sein d'un même secteur d'activité, entre secteurs, ou encore entre territoires. Peu de liens préexistaient entre les différents consulaires (c'est-à-dire entre secteurs d'activité) avant la constitution de l'APEM et ainsi qu'entre les différents territoires constitutifs du massif. Les collaborations entre ces acteurs durant notre thèse sont des coopérations politiques (essentiellement entre structures consulaires) et techniques, de mise en réseau et d'expertise. Pour certains acteurs, les relations se sont développées entre secteurs (par exemple dans l'agriculture et le tourisme ou l'économie et l'artisanat) mais beaucoup restent encore cloisonnées à l'intérieur de thématiques sectorielles. Une certaine concurrence peut être relevée entre ces acteurs, notamment en ce qui concerne l'accès aux crédits de la convention de massif.

Nous nous proposons à présent d'appliquer une grille d'analyse des actions collectives en lien avec la mise en place de différents projets autour de l'observatoire (Tableau 11). Cette grille prend en compte les acteurs à l'origine de l'action et ceux impliqués dans l'action, les liens entre ces acteurs (avant, pendant et après l'action) – liens que l'on peut notamment appréhender à travers les collaborations mais aussi les concurrences qui se dessinent –, le rôle de l'APEM et des instruments que l'association développe, le type d'information échangée et enfin les formes et les freins de l'action collective. Cette analyse permet de comprendre les formes de construction de compétence collective.

Tableau 11 – Grille d'analyse des formes d'action collective liées au projet d'observatoire territorial

	Dispositif APEM					**Projet d'observatoire PCM**	**Projet d'observatoire POHB**
	Portail réseau Pyrénées	**SIG Artisanat**	**Enquête pastorale**	**Séminaire Pyrénées en réseaux**	**SIG Pyrénées**		
Acteurs à l'origine de l'action (profils)	APEM (interconsulaire) - DATAR (Etat)	APEM - CMA64 (consulaire)	ministère de l'Agriculture (Etat) - DRAAF (Etat)	DATAR-Pyrénées (Etat)	APEM - DATAR-Pyrénées (Etat)	Chef de projet pays - président du pays	Responsable du pays - chargée de mission CMA64
Acteurs dans l'action	APEM et 7 autres structures du Réseau Pyrénées - DATAR en tant que financeur	APEM et 6 CMA (5 en pratique) du massif	DRAAF - APEM - SUAIA - cellules pastorales	DATAR - APEM - CR - CG - territoires de projet - Réseau Pyrénées - …	Nombreux acteurs : sectoriels, territoriaux, thématiques… ou encore le Réseau Pyrénées, les consulaires, quelques pays, quelques collectivités, la recherche...	Chef de projet pays - président pays - chargé de mission emploi-formation - producteurs de données du territoire (Etat, consulaires) - APEM - chercheurs de Gouvinnov	Responsable du pays - chargée de mission CMA64 - chargée de mission axe transversal Pôles touristiques - animateur cyber-base - APEM
Liens entre les acteurs (préexistants à l'action ?, évolutions ?)	Liens entre les 8 structures préexistants, informels Liens entre chaque structure et ses financeurs Après 2 ans de réunions (tous les trimestres environ) sur le portail, l'APEM se recentre sur ses activités et les liens se distandent à nouveau (du fait d'effets de concurrence pour le pilotage de l'animation)	Avant : liens indirects entre APEM et CMA (puisque regroupées au sein de la CAP) Après : toujours liées par l'intermédiaire de la CAP mais présence également de liens directs entre techniciens	Lien APEM-SUAIA puisque l'APEM a émergé du SUAIA Lien entre le SUAIA et les cellules pastorales (à cette époque le réseau pastoral est animé par le SUAIA) Suite à la disparition du SUAIA, liens directs entre l'APEM et les cellules pastorales	Avant : liens entre les structures du Réseau Pyrénées, liens entre l'APEM et ses financeurs (DATAR et 3 CR), liens entre l'APEM et quelques territoires Après : idem	Peu de liens préexistants entre consulaires (c'est-à-dire entre secteurs d'activité) avant la création de l'APEM Peu de liens également entre territoires de la chaîne (exceptés sur une même région) Après : liens privilégiés entre consulaires et avec certains territoires	Liens en interne, avec les services de l'Etat par projets, avec les consulaires : Début – Auj CMA - - CCI - + Ch agri + - CG : lien ancien pour le projet de développement du pays CR : récente dynamique sur l'information géographique APEM : collaboration jamais réellement concrétisée	Liens entre pays - CMA64 - APEM depuis l'ORAC Haut-Béarn et la mise en place du SIG Artisanat-commerce Liens en interne à l'équipe assez récents
Nature des collabora-tions avec l'APEM	Technique + organisationnelle (réunions) + politique	Technique	Technique + expertise	Technique + expertise + organisationnelle + politique	Technique + expertise + mise en réseau + politique	Expertise + politique	Technique + expertise
Hiérarchie/ concurrence	Entre structures consulaires et missions/associations		Entre cellules pastorales (qui n'ont pas validé la mise en place de l'enquête) et le ministère de l'agriculture	Concurrence « symbolique » Etat / CR dans la mise en place du séminaire (retardé à cause des élections régionales de 2010)	Entre APEM et régions sur la mise en réseau de territoires et sur les instruments de type SIG/observatoires	Rétention d'information, blocages institutionnels (de la part des consulaires essentiellement)	Concurrence avec Maison de l'emploi et de la formation Lacq-Orthez Interrogation sur l'agence départementale du numérique
Rôle de l'APEM	Animation du Réseau Pyrénées, conception du site portail sur internet, recueil des infos de chaque	Mise en place d'un réseau de techniciens (réunions semestrielles), conception de l'outil et du site web, mise	Cartographie des données de l'enquête mise en ligne sur internet	Animation du séminaire (réunions préparatoires, journée du séminaire), recherche et échange	Conception de l'instrument, mise en ligne, recueil d'informations et de données (géographiques, statistiques, expertises…), mise	SIG Pyrénées comme ex d'observatoire, souhait du pays d'accès facilité aux données, participation de la chef de projet à	Exemple du SIG Pyrénées comme observatoire, mise en place SIG Artisanat-commerce, participation de la responsable à

	structure	à jour des données et de l'outil, relances		d'expériences, capitalisation, comptes rendu, suites	en place de groupes par thématiques, valorisation des projets pyrénéens	l'accompagne-ment collectif mis en place par l'APEM	l'accompagne-ment collectif mis en place par l'APEM
Instruments utilisés	Site internet, réunions	Outil dédié à l'artisanat, SIG en ligne, réunions	Enquête, SIG en ligne	Réunions, site internet dédié au séminaire	SIG en ligne, sites internet par thématique, extranet, réunions	Site internet du pays, réunions	Site internet du pays, réunions
Informations échangées	Description des structures, projets de chaque structure du Réseau Pyrénées, actualités du massif…	Données du recensement des métiers des 5 CMA participantes	Données pastorales recueillies selon les critères définis par le ministère et homogénéisées par les cellules pastorales	Projets portés par les territoires de projet et le Réseau Pyrénées essentiellement	Données géographiques (zonages), cartographiques (recensements : démographique, agricole, artisanat), projets, contacts…	Volonté de recueil de nbses informations : • Analyse stratégique : socio-économie, démographie, agriculture, enfance jeunesse, emploi, formation… • Outil opérationnel : biodiversité (N2000), habitat, urbanisme, vignes, gestion des risques…	Volonté de recueil d'informations sur : tourisme (validé), économie, habitat, services
Action collective (forme ; fréquence)	• Très ponctuelle : réunions du Réseau • Echanges bilatéraux entre l'APEM et chaque structure du Réseau	• Groupe thématique se réunissant tous les semestres • Echanges bilatéraux APEM - une des CMA • Peu d'échanges entre CMA	• Lors de l'enquête : groupe pour valider les données et les intégrer au SIG Pyrénées (SUAIA - cellules pastorales - APEM) • Aujourd'hui : groupe SIG du réseau pastoral en suspens car non prioritaire • Pas d'action globale APEM - cellules pastorales • Actions bilatérales APEM - une cellule	• Réunions préparatoires sur les territoires par enjeu de développement du massif ayant réuni des acteurs territoriaux et sectoriels • Séminaire (= une journée ponctuelle) • Comité de pilotage pré- et post-séminaire avec les financeurs, l'APEM et le Réseau Pyrénées	• En théorie (plan stratégique) : groupes thématiques (APEM - spécialistes du thème), comité d'orientation stratégique (APEM - financeurs), équipe APEM • En pratique : COS et équipe, groupes thématiques réduits (1 ou 2 avec 2 ou 3 acteurs) • Démarche BOOSTERR : un groupe en 2010 avec 4 comcom et l'APEM	• Equipe • Par projets (OCAGER, PSDR, accompagnement collectif…)	• Peu visibles. • Réflexion émergente au niveau de l'équipe • Participation à l'accompagnement collectif de l'APEM
Freins	• Concurrence entre structures du Réseau du fait de la baisse des subventions => repli sur soi	• Concurrence des chambres régionales dans la mise en place d'outils SIG	• Acteurs pastoraux avec une approche différente du ministère => frein pour valider les données et les intégrer au SIG Pyrénées	• Institutionnels : différence de points de vue entre DATAR et CR sur les thèmes et les acteurs à associer au séminaire	• Echelle de travail interrégionale qui va à l'encontre de la régionalisation actuelle • Manque de soutien politique	• Freins importants (institutionnel avec chambre d'agriculture, méthodo avec PSDR, manque de moyens et d'implication avec APEM) • Consensus technique faible	• Politique (manque de validation) • Manque de moyens techniques

2.1 Au sein d'un même secteur

Deux exemples vont illustrer les dynamiques initiées par l'APEM au sein des secteurs économiques pyrénéens : le SIG Artisanat et le secteur pastoral.

Les acteurs à l'origine de l'outil SIG Artisanat, qui offre aux techniciens des Chambres de métiers et d'artisanat du massif un accès facilité à une exploitation cartographique du répertoire des métiers, sont l'APEM et la Chambre des métiers et d'artisanat des Pyrénées-Atlantiques en tant que consulaire départemental. La proposition, portée par l'APEM, a trouvé un intérêt à la fois politique (entre présidents) et technique (dans la pratique de certains techniciens). Dans l'action, ces deux acteurs initiaux ont réussi à convaincre quatre autres Chambres de métiers et d'artisanat (CMA) du massif.

Les liens antérieurs à l'action entre l'APEM et les CMA étaient indirects (puisque les CMA sont regroupées au sein de la Conférence de l'artisanat pyrénéen (CAP) qui est un membre fondateur de l'APEM). Après l'action, le regroupement à la CAP est toujours présent mais des liens directs entre techniciens sont apparus. La collaboration dans cet exemple est essentiellement technique. L'APEM a eu comme rôle de mettre en place un réseau de techniciens (réunions semestrielles), de concevoir l'outil et le site internet dédié, et une fois l'outil en place, de relancer les techniciens, de mettre à jour les données et d'améliorer l'outil en fonction de leurs demandes. Les instruments utilisés au cours de cette action sont : l'outil dédié SIG Artisanat, le SIG en ligne, les réunions, les fichiers d'échange de données. Les informations recueillies sont les données du recensement des métiers des cinq CMA participantes. La principale forme d'action collective est le groupe thématique qui se réunit tous les semestres pour faire le point sur les usages de l'application et proposer des améliorations. Ce sont ensuite des échanges bilatéraux entre APEM et CMA, il y a très peu d'échanges entre CMA directement. Les techniciens se réunissent tous les six mois pour discuter de l'utilisation et des possibles évolutions de l'outil. Le principal frein au projet apparaît plusieurs années après sa mise en place : les chambres régionales se positionnent en effet désormais dans la mise en place d'outils SIG à leur échelle. L'APEM a donc réussi à créer une sorte de communauté d'utilisateurs autour d'un outil spécifique : le SIG Artisanat, aujourd'hui remis en question par la régionalisation.

La construction du dialogue pastoral au niveau du massif a été, en partie, facilitée par l'intermédiaire de la thématique agropastorale du SIG Pyrénées. Ce dialogue entre services pastoraux est antérieur à l'observatoire mais cet instrument s'est appuyé sur l'enquête pastorale de 1999 (cf. paragraphe suivant) pour le développer.

Extrait d'entretien 25 – Conjonction *Massif/SIG Pyrénées/Dynamique*

- *« en fait on a mené l'enquête ça c'est le **massif** [il fait un dessin], on a le SIG, le SIG on s'est rendu compte qu'il fallait valider les unités pastorales, les UP avec la table attributaire donc on a dû du coup, dans **chaque département**, travailler pour faire quelque chose un peu normalisé, déjà au niveau de la **chaîne pyrénéenne** on s'est entendu qu'est-ce que c'est qu'une UP. Quels sont les critères qu'on retient sur les 280 qu'avait retenu le ministère enquêteur, on en retient que 60, lesquels ? Qu'est-ce qu'on met derrière ? Et tout ça ça nous a permis **des dialogues** entre nous, de comprendre comment ils fonctionnaient et on a passé des soirées à s'empailler, pour avoir. Mais rien que ça c'était un exercice très intéressant qui n'a plus été refait. Mais ça a créé le goût à l'emploi de l'outil, donc logiciel, matériel, logiciel et matériel financés par **le massif**. Financés par le PSEM, c'était pas le PSEM. Donc là on est bien sur l'échelle et avec l'APEM, assistance pour les formations, assistance pour mettre le modèle donc on est bien dans une **dynamique** »* (Entretien avec le chargé de mission OIER-SUAMME, juin 2010).

La mutualisation des pratiques des cellules pastorales sur le massif est en cours mais, pour un chargé de mission, elle ne peut être uniforme. Le réseau pastoral permet ainsi de mutualiser les actions de chacun et de se tenir informé. Néanmoins, il apparaît assez limité et très opportuniste (Extrait d'entretien 26). Il y a un souhait de travail en réseau mais chaque structure est en réalité très attentiste.

Extrait d'entretien 26 – Opposition entre *Ça reste cloisonné/Ils essayent de clarifier*

- *« **Ça reste**, **on peut pas** dire que, chacun a ses habitudes. Et **ça reste**, c'est possible, mais ça a le mérite d'être, cette mutualisation elle est **en chemin**. […] Donc on se passe des tuyaux. **Ça reste** des infos pour contraindre les financeurs ou mieux utiliser les financements disponibles. C'est très **opportuniste**, c'est la tactique. Il y a **pas de stratégie d'ensemble**. Mais bon, en ce moment **ils essayent** quand même avec le PSEM, de l'évaluation à mi-parcours, il y a tout un travail qui a été fait de fiches de poste, de **clarification** du fonctionnement de chaque cellule d'animation pastorale, euh… de voir **les interactions**, la **complémentarité.** Donc, là, ça arrive à sa fin. La clarification, on y est. Ça avance. […] Pour les financeurs, **on montre** qu'on travaille. Alors est-ce qu'on travaille **ensemble** ? On peut dire qu'il y a une certaine **connaissance du contexte de chacun**, on avait demandé à M. que les rencontres se fassent un peu dans chaque département. Mais **ça reste encore très cloisonné**. Après, ça reste quand même **très opportuniste**, ça reste encore **trop opportuniste**. Ca peut se comprendre parce que chaque cellule est quand même,… pas télécommandée mais au service des politiques départementales »* (Entretien avec le chargé de mission OEIR-SUAMME, juin 2010).

L'observatoire territorial est donc un instrument de coordination d'acteurs hétérogènes permettant de mettre ensemble, de faire dialoguer des logiques forcément plurielles. Comme Baudot (2011), nous pouvons dire que les observatoires sont des instruments révélant une coopération sans nécessité de consensus sur les objectifs de l'instrument mais aussi une pluralité de formes d'action collective.

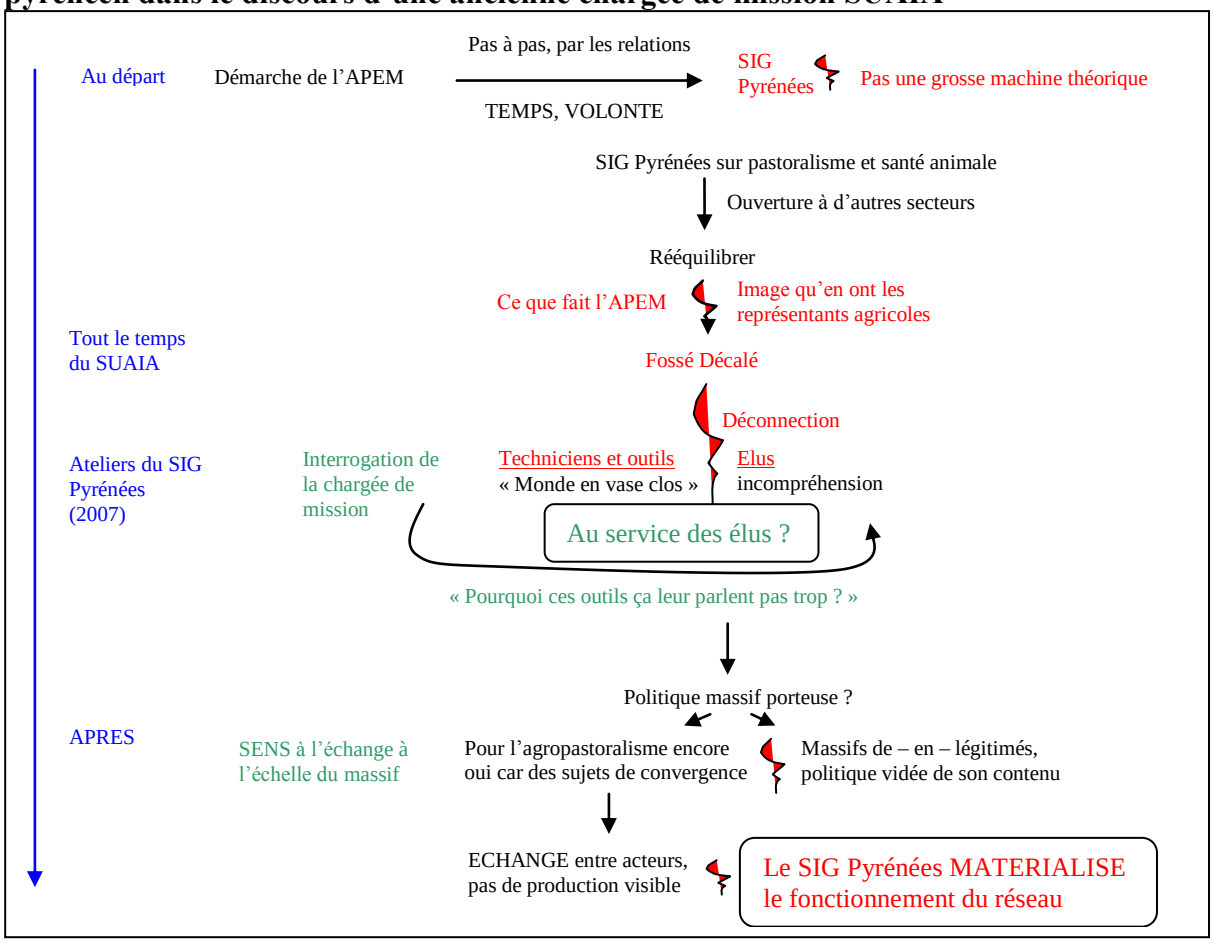
Ainsi, l'APEM a su bâtir, avec un certain nombre d'interlocuteurs pyrénéens, une relation de confiance.

Extrait d'entretien 27 – Conjonction *APEM/Faire confiance*

- *« Mais bon, disons que moi travailler avec l'**APEM** je me sens **en confiance** parce que, a priori en tout cas, avec L, T j'ai, j'ai l'impression d'avoir vraiment **la même vision** du projet, de où ça doit aller, je, du coup c'est d'autant plus simple de pas vérifier les choses, de **faire confiance**, ça c'est important, surtout qu'on n'a pas le temps de vérifier. De savoir qu'il y a des gens sur qui **on peut s'appuyer**, qui vont pas chercher à, à gratter des choses ou voilà »* (Entretien avec le chargé des politiques contractuelles, comcom de la Haute-Bigorre, juin 2010).

Les dynamiques intermédiaires relèvent d'un enjeu d'action collective sur les territoires (Filâtre D., 2005). Nous pouvons voir grâce au schéma suivant (Schéma 23) l'émergence de l'observatoire comme intermédiaire matérialisant la mise en réseau des cellules pastorales.

Schéma 23 – Structuration du système d'acteurs autour du projet d'observatoire pyrénéen dans le discours d'une ancienne chargée de mission SUAIA



Ce schéma montre tout d'abord la difficile émergence de la thématique pastorale du SIG Pyrénées et ensuite, une fois la mise en place avancée, sa fonction de *« visibilité du fonctionnement en réseau »*, d'après cette chargée de mission (Extrait d'entretien 28).

Extrait d'entretien 28 – Conjonctions *SIG Pyrénées*/*Fonctionnement en réseau* et *Pour les financeurs*/*Pour nous*

- *« La **production pyrénéenne** principale qu'on avait c'était le SIG Pyrénées, donc en ça c'était un outil qui était intéressant parce qu'il matérialisait finalement un **fonctionnement de réseau** qui était vraiment réel dans beaucoup d'autres domaines, beaucoup plus que sur le SIG, mais ça c'était la preuve tangible nécessaire **pour les financeurs**, même **pour nous** pour se dire on produit quelque chose de commun »* (Entretien avec une ancienne chargée de mission SUAIA, décembre 2008).

On voit donc que l'APEM a mis en place des instruments et des bases de données, par domaine d'activité, ce qui pose la question de la transversalité de l'approche. Cette transversalité sera recherchée au sein du Réseau Pyrénées ou par l'organisation d'évènements à l'échelle du massif.

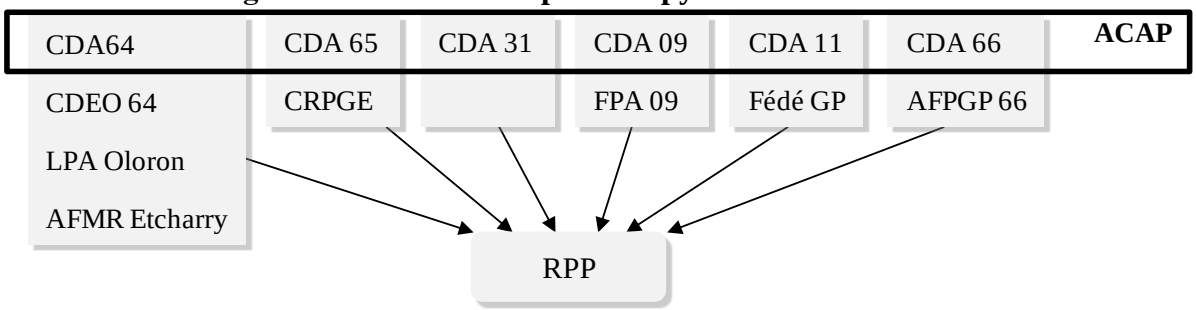
2.2 L'élargissement des cercles de coopération autour d'un secteur d'activité

La thématique agropastorale de l'observatoire est la thématique historique de l'APEM. Les acteurs à l'origine de l'action (dans le cadre de l'enquête pastorale) ayant permis de construire la thématique sont le ministère de l'Agriculture et sa délégation régionale (Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, DRAAF). Les acteurs dans l'action sont la DRAAF, le SUAIA (Service d'utilité agricole interchambres d'agriculture, ancien organisme regroupant les Chambres d'agriculture et les cellules pastorales du massif), les six cellules pastorales[51] et l'APEM. Les liens entre l'APEM et le SUAIA étaient forts puisque l'APEM a émergé du SUAIA (Schéma 23). De plus, l'animation du Réseau pastoral par le SUAIA a créé des liens entre le SUAIA et les cellules pastorales. Suite à la disparition du SUAIA en 2007 et au travers de l'enquête pastorale, des liens directs entre l'APEM et les cellules pastorales sont apparus. Les collaborations entre ces acteurs au sujet de l'enquête ont été à la fois techniques (recueil et mise en ligne des données) et d'expertise (analyse des données par les cellules pastorales). Les cellules pastorales n'ont pas approuvé la conduite de l'enquête par le ministère de l'Agriculture du fait d'un différent sur la méthodologie d'enquête et donc sur les données recueillies. Le rôle de l'APEM dans cette

[51] Certaines cellules ont une structuration propre telles que le Centre de ressource sur le pastoralisme et la gestion de l'espace (CRPGE) dans les Hautes-Pyrénées ou la Fédération pastorale de l'Ariège (FPA), d'autres sont rattachées à un service de chambre d'agriculture comme en Haute-Garonne.

action a été de cartographier les données et de les mettre en ligne sur internet. Les instruments mobilisés pour publier les données pastorales, recueillies selon les critères définis par le ministère et homogénéisées par les cellules pastorales, ont été l'enquête et le SIG en ligne. Le groupe de travail du Réseau pastoral pyrénéen (réseau regroupant les acteurs pastoraux du massif, Schéma 24) mis en place pour valider les données et les intégrer au SIG Pyrénées constitue un exemple d'action collective sur laquelle la thématique s'est appuyée.

Schéma 24 – L'organisation du Réseau pastoral pyrénéen en 2010



RPP : Réseau pastoral pyrénen
CDA : Chambre départementale d'agriculture
CDEO : Centre départemental de l'élevage ovin
LPA : Lycée professionnel agricole
AFMR : Association pour la formation en milieu rural
CRPGE : Centre de ressources sur le pastoralisme et la gestion de l'espace
FPA : Fédération pastorale de l'Ariège
GP : Groupement pastoral
AFP : Association foncière pastorale

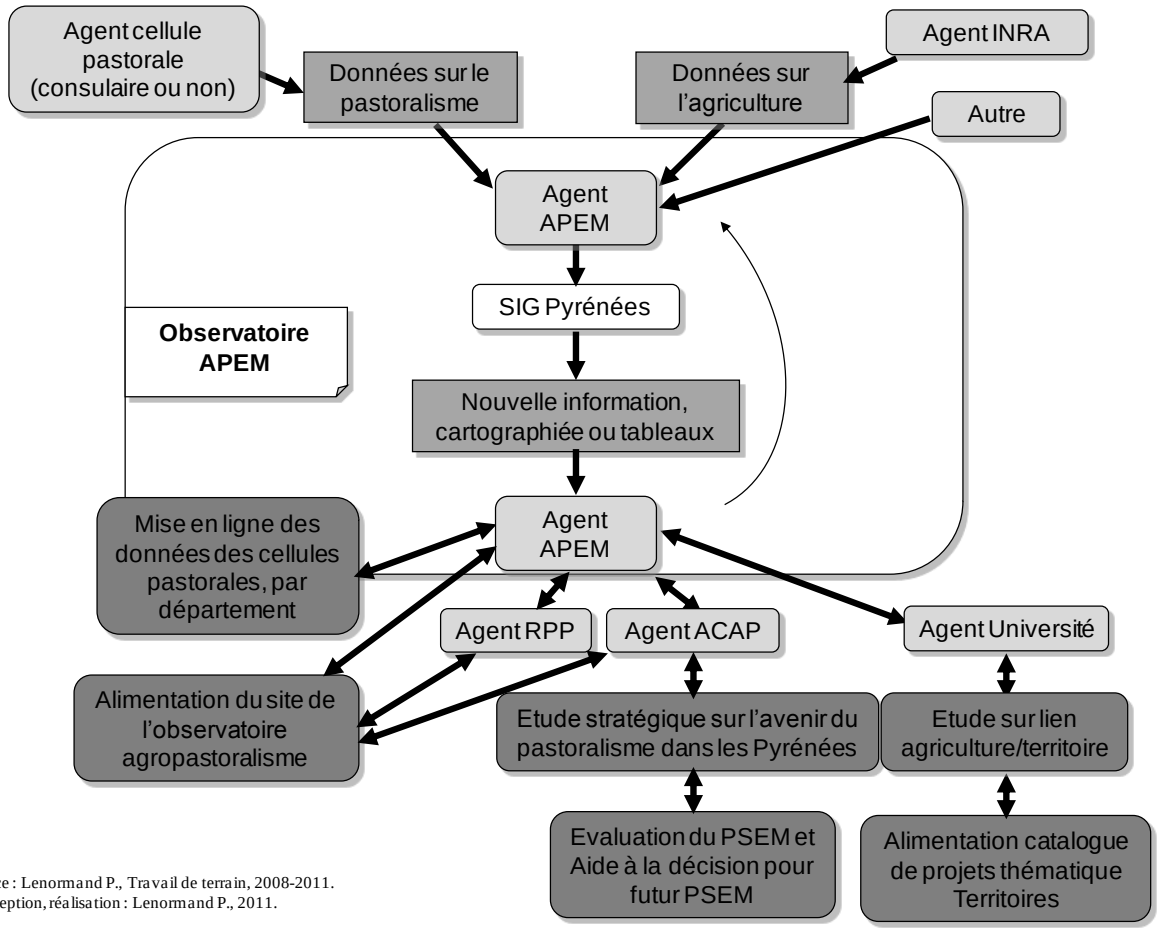
Source : SIG Pyrénées ; Réalisation : Lenormand P., 2011

Aujourd'hui ce groupe « SIG » est en suspens car non prioritaire pour les acteurs pastoraux pyrénéens vis-à-vis d'autres enjeux plus d'actualité tels que les grands prédateurs ou la défense de la PHAE collective. Des actions bilatérales entre l'APEM et des acteurs pastoraux (CRPGE, OIER-SUAMME) continuent cependant. Le travail sur l'enquête pastorale de 1999 a poussé les techniciens pastoraux à aller plus loin que la simple validation des données recueillies. En effet, certains ont saisi l'occasion de l'arrivée d'un acteur tel que l'APEM pour se « moderniser ». La demande formulée, et à laquelle l'APEM a répondu, a été la mise en place d'un modèle conceptuel de données commun (Encadré 11 – Construction d'un langage commun par l'intermédiaire du SIG Pyrénées) afin de numériser l'activité de diagnostic pastoral des techniciens, une activité phare de leur métier. Cette dynamique sur l'information géographique a poussé les cellules pastorales à aller plus loin et à demander un équipement propre en logiciel cartographique, ce qu'ils ont pu obtenir grâce à des financements spécifiques pour le massif. L'APEM a alors joué un rôle d'accompagnateur dans la mise en place et l'usage de ce logiciel.

Nous avons suivi le groupe travaillant sur l'agropastoralisme (composé de l'APEM, l'Association des chambres d'agriculture des Pyrénées et le Réseau pastoral pyrénéen (RPP), acteurs représentatifs des acteurs agricoles et pastoraux à l'échelle pyrénéenne). Ce groupe

réalise un programme de travail annuel et fait le point sur les actions à mener semestriellement avec les acteurs agricoles et pastoraux pyrénéens.

Schéma 25 – Fonctionnement schématique de la thématique agropastorale du SIG Pyrénées



Source : Lenormand P., Travail de terrain, 2008-2011.
Conception, réalisation : Lenormand P., 2011.

Les freins relevés dans cet exemple ont pour origine la différence méthodologique entre acteurs du pastoralisme pyrénéens et ministère de l'Agriculture. Les services statistiques du ministère se sont en effet appuyés sur une enquête auprès de maires et non directement d'éleveurs. L'APEM ayant suivi la méthodologie imposée par le ministère, la validation des données recueillies et leur intégration au SIG Pyrénées par les cellules pastorales (en 2004) ont été fortement ralenties. Le SIG ne peut alors pas résoudre les tensions existantes entre acteur national et acteur local et en subit les conséquences.

2.3 Entre territoires

Les dynamiques interterritoriales peuvent être illustrées par deux exemples : la mise en place de la démarche BOOSTERR et la co-construction de cartes à l'échelle d'un pays.

La mise en place en 2008 d'une démarche visant à faciliter la diffusion de technologies pour les territoires pyrénéens (intercommunalités, pays, PNR…), est une initiative favorisant l'action collective entre institutions territoriales présentes sur le massif. En effet, partant du constat que les territoires ont peu de ressources mais des besoins importants en termes d'outils informatiques, la démarche initiée par l'APEM et intitulée BOOSTERR pour Bibliothèque d'Outils Open Source pour les Territoires, propose de mettre en place des groupes de travail permettant de réfléchir, soit à partir d'un outil existant, à son transfert ou à son extension, soit à la construction d'un outil répondant au besoin de plusieurs territoires. Les projets de géoportail, d'outil de suivi de revégétalisation des pistes de ski ou encore de gestion de l'eau sont inscrits dans cette démarche et, début 2011, ce sont les techniciens de quatre communautés de communes qui participent à ce groupe de travail, animé par l'APEM. Chacun de ces groupes, propre à chaque thématique et/ou projet de l'APEM, a un fonctionnement propre. Selon ses participants, les ressources mises en commun vont différer.

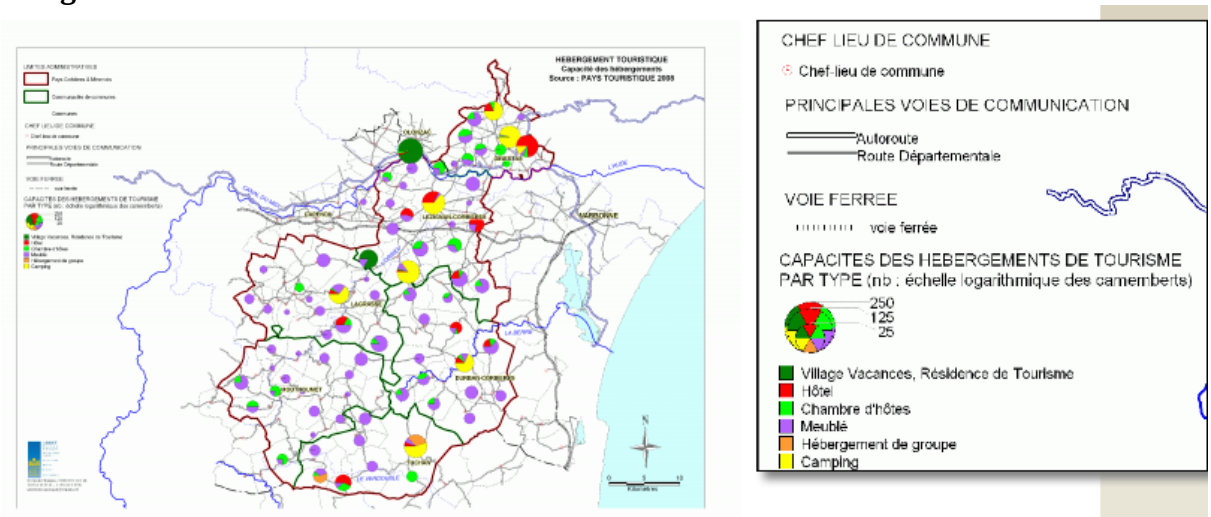
Encadré 12 – Réunion de lancement du projet BOOSTERR, Montréjeau, septembre 2009

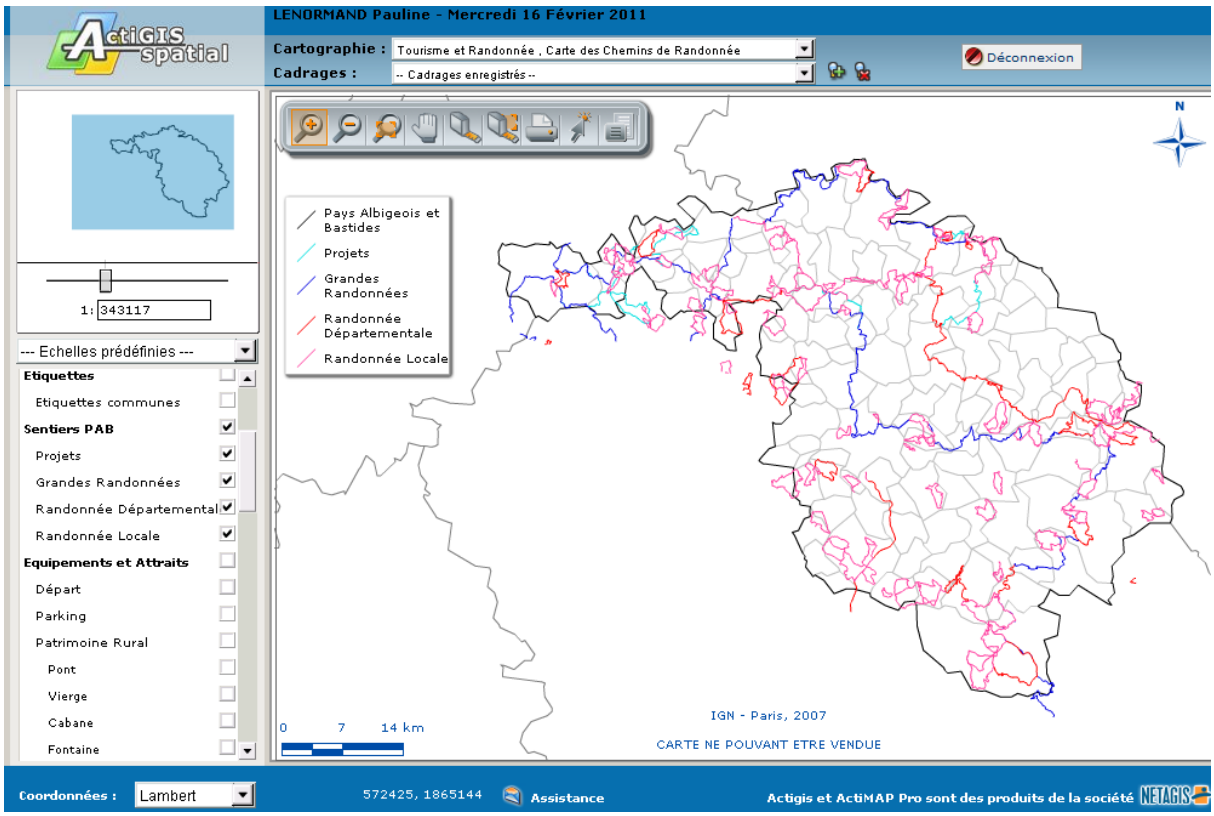
La présentation du chef de projet BOOSTERR insiste sur le fait que les sociétés de services ont su utiliser les TIC pour en tirer profit. Selon lui, les territoires doivent faire de même pour se passer des prestataires. L'APEM propose dans cette démarche la méthodologie suivante : sera labellisé BOOSTERR tout projet remplissant un certain nombre de critères et après vote de la part des membres de la communauté (pour plus de précisions consulter le site internet dédié au projet http://www.boosterr.fr/). Il s'en suit une présentation des projets en cours répondant aux besoins identifiés lors de sessions précédentes. Le public est très diversifié et composé d'élus et de techniciens issus de communautés de communes, pays, consulaires, du Réseau Pyrénées, de consultants… Les pays Corbières-Minervois et Pyrénées-Méditerranée se retrouvent sur un questionnement commun d'observatoire du territoire, le pays Comminges également. Les sujets fédérateurs qui ressortent de la discussion et pouvant faire l'objet de groupes de travail sont : mise en place d'Infrastructure de Données Spatiales, géoportails forestiers, observation du territoire et cadastre. La question est : comment les mettre en place et les faire durer ? Parmi les remarques dans la salle, nous avons retenu les suivantes, comme marqueurs des difficultés rencontrées par ces dynamiques collectives :

- sur la méthode : il faut partir des besoins et non des outils ;
- sur la réalité du travail collaboratif : contribution/réception ?
- sur la mise en place de groupes de travail à l'échelle pyrénéenne.

Afin d'illustrer en quoi peut consister le produit d'une compétence collective entre territoires, voici deux cartes issues de deux pays différents (pays Corbières-Minervois et pays Albigeois et Bastides).

Carte 8 – Comparaison de la carte de la capacité des hébergements touristiques de l'atlas du pays Corbières-Minervois et de la carte des itinéraires de randonnées du pays Albigeois et Bastides



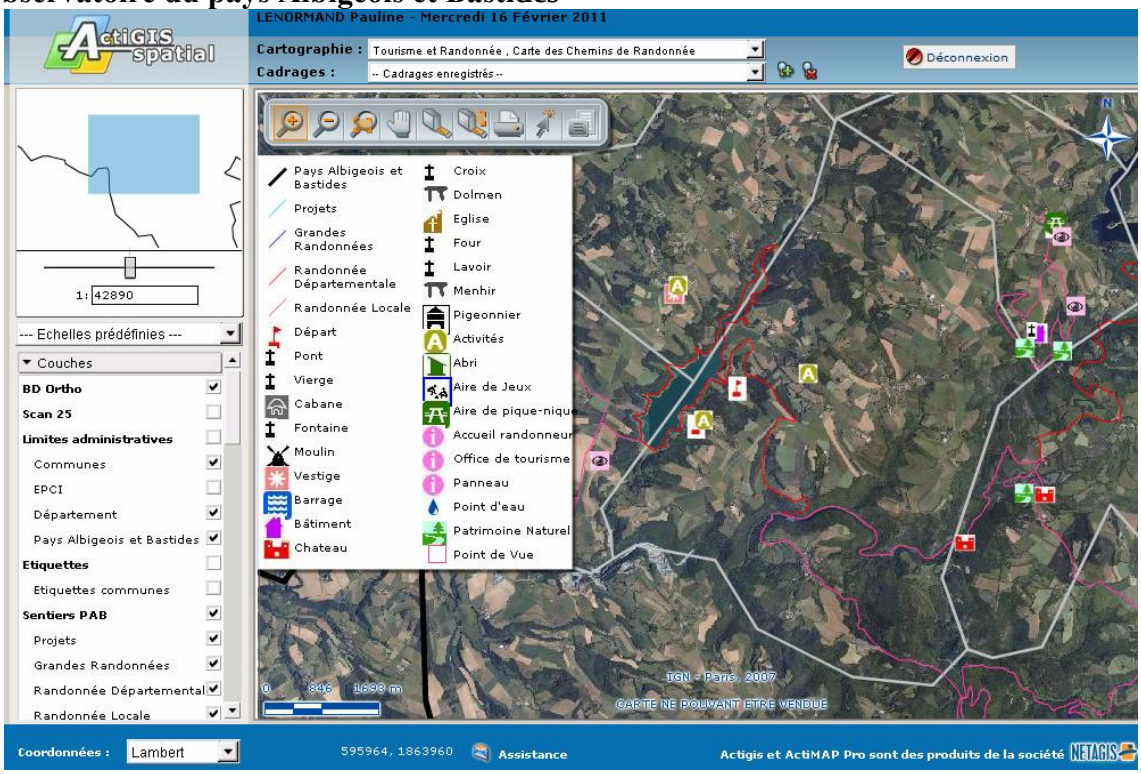


Sources : http://www.payscorbieresminervois.fr/ et http://www.observatoire-albigeois.org/, consultés le 16 février 2011

La première carte, statique, présente la capacité des hébergements touristiques du pays et se trouve dans le jeu de cartes proposé dans l'atlas mis en ligne sur le site internet et réalisé par un consultant dans le cadre d'une étude sur le territoire. La seconde carte, générée de

façon dynamique, est une carte issue d'un groupe de travail du pays regroupant les différents acteurs touristiques. Elle présente l'ensemble des chemins de petite randonnée du territoire. Alors que la construction d'une telle carte peut paraître simple, elle a nécessité la mutualisation de nombreuses données issues de différents partenaires du pays. Elle est le résultat d'une mise en commun de données des différents offices de tourisme et syndicats d'initiatives du territoire, car il n'existe pas de structure touristique unique à l'échelle du pays. Pour chaque office de tourisme et syndicat d'initiatives, il s'est agi de dépasser les limites de son territoire habituel et de se poser les questions de mise en cohérence des différents chemins de petite randonnée proposés. Ces organismes ont également été invités à indiquer les éléments immatériels non localisables tels qu'un thème, une ambiance particulière, une histoire ou un personnage célèbre et des informations générales telles que l'accessibilité des sentiers aux VTT et aux chevaux. Les informations ainsi récoltées ont été synthétisées et numérisées par l'équipe du pays.

Carte 9 – Zoom sur des tracés de randonnées départementales et locales dans l'observatoire du pays Albigeois et Bastides



Source : http://www.observatoire-albigeois.org/, consulté le 12 janvier 2011

2.4 A l'interface du territorial et du sectoriel

Pour continuer cette réflexion sur l'évolution des pratiques des acteurs du développement pyrénéen, prenons l'exemple de deux actions menées par l'APEM : la création du site portail

du Réseau Pyrénées et la mise en place du séminaire « Les Pyrénées en Réseaux : pour une vision partagée du développement montagnard ».

Depuis les années 90, les structures pyrénéennes sont regroupées sous la bannière du « Réseau Pyrénées ». Or, aucun document de présentation n'était disponible à propos de ce réseau. Depuis 2009, il dispose d'un portail internet regroupant les informations principales des structures, leurs activités, leurs actualités et renvoyant directement aux différents sites internet de chaque structure. Les acteurs à l'origine du projet de portail informatique pour les membres du Réseau Pyrénées sont l'APEM et la DATAR-Pyrénées, partant du constat de manque de visibilité de ce réseau. Dans l'action, ce sont l'APEM et les sept autres structures du Réseau Pyrénées qui sont présentes en première ligne, en arrière plan se trouvant les financeurs de ces structures. La mobilisation a été très progressive. De nombreuses réunions bilatérales ont été menées entre l'APEM et chaque structure du réseau avant de pouvoir réunir l'ensemble des structures pyrénéennes.

Les liens entre les huit structures étaient préexistants à cette action mais majoritairement informels. Après deux ans de réunions (tous les trimestres environ) sur le portail et la mise en ligne de deux versions, l'APEM est passée à d'autres projets, laissant la dynamique collective du réseau retomber. Par conséquent, les collaborations dans cette action sont d'ordre technique et organisationnel (réunions). Les jeux de pouvoir sont nombreux dans le réseau où plusieurs structures souhaitent prendre la position d'animateur. Les relations entre structures consulaires et missions/associations sont inégales. L'APEM, à travers la conception, le recueil d'informations sur chaque structure et la mise en ligne de ce site internet a donc, un temps, occupé la place d'animateur du Réseau Pyrénées (animateur des réunions sur le portail et les outils informatiques). Les instruments mobilisés sont un site internet dédié et des réunions. La description du réseau, le renvoi vers le site de chaque structure, les actualités du massif, des offres d'emploi… figurent sur le portail[52].

Les réunions initiées par l'APEM sont les seules formes d'action collective auxquelles s'ajoutent principalement des échanges bilatéraux entre l'APEM et chacune des structures. D'autres actions regroupant les structures interconsulaires du Réseau Pyrénées ont également vu le jour.

La baisse des subventions et le repli sur soi qui en découle sont les principaux freins à cette action. Le site dédié résoud, en partie, le manque de visibilité et la difficulté de coordination entre ces différentes structures qui sont très spécialisées sur un domaine de compétence particulier mais qui n'ont que peu de projets en commun. Le recours par ces acteurs à des instruments pour favoriser la construction et le partage de connaissances permet

[52] http://www.reseaupyrenees.net

de dessiner et d'envisager une action publique complexe, devant s'adapter à de multiples contraintes.

Le lien entre l'observatoire et la gouvernance pyrénéenne a pu être discuté dans le cadre de l'organisation d'un séminaire en juin 2010 par l'APEM, séminaire faisant suite au constat fait par la DATAR-Pyrénées de la faiblesse de la gouvernance à l'échelle pyrénéenne. C'est la DATAR-Pyrénées qui a motivé la demande d'organisation du séminaire à l'APEM, privilégiant ainsi un acteur intermédiaire. Ce séminaire est en effet une commande du Comité de massif relayée par la DATAR qui, partant du constat d'un manque de lien entre les différents acteurs du développement pyrénéen (et plus particulièrement entre structures pyrénéennes et territoires de projet), a souhaité initier une action d'interconnaissance entre ces différents types d'acteurs. Pour mettre en place ce séminaire, de nombreux acteurs ont ensuite été mobilisés : la DATAR, l'APEM, les Conseils régionaux, les Conseils généraux, les territoires de projet, le Réseau Pyrénées… Le séminaire s'est organisé en deux temps. Tout d'abord des réunions thématiques préparatoires, localisées sur les territoires pyrénéens, avaient pour objectif de présenter un ensemble de projets pyrénéens afin de dégager une problématique spécifique pour chaque thème retenu. Les thèmes des réunions étaient : agriculture (quelles synergies entre l'accompagnement spécialisé et les territoires de projet ?) ; coopération transfrontalière (quels outils et quel portage pour accroître l'efficience des coopérations transfrontalières pyrénéennes ?) ; services (quelles réponses peuvent apporter les TIC pour couvrir les zones à fortes déprises ?) ; tourisme (comment articuler les dynamiques de promotion entre les initiatives « locales » et les initiatives « Massif » ?). Ensuite la journée du séminaire s'est organisée autour de tables rondes et d'ateliers reprenant les travaux des quatre réunions préparatoires. Ce séminaire a réussi à faire dialoguer entre eux des acteurs sectoriels et territoriaux, des techniciens et des élus, et ce à différents échelons territoriaux. Les discussions lors des réunions préparatoires du séminaire mais aussi lors des ateliers étaient à la fois basées sur des projets de structures et sur la mise en réseau de ces différents acteurs institutionnels et territoriaux.

Avant le séminaire des liens existaient déjà entre les structures du Réseau Pyrénées (cf. ci-dessus), entre l'APEM et ses financeurs (DATAR et trois Conseils Régionaux) et entre l'APEM et quelques territoires. Ces liens ont été renforcés par l'organisation du séminaire. La nature des collaborations a été à la fois technique, d'expertise et organisationnelle. Il faut noter une concurrence « symbolique » entre l'Etat (DATAR) et les Conseils Régionaux dans la mise en place du séminaire (qui a été retardé à cause des élections régionales de 2010) et notamment sur le choix des thématiques traitées. Cette résistance s'explique en partie par le fait que les régions animent également des réseaux de territoires à leurs échelles.

Les rôles joués par l'APEM ont été ceux d'animateur du séminaire (réunions préparatoires, journée du séminaire), de recherche et d'échange d'expériences, de capitalisation et de valorisation du travail. La mise en place, par l'APEM, d'un blog dédié à l'évènement a facilité la mise en réseau, la capitalisation des différents projets et le suivi en temps réel de la dynamique initiée dans ce séminaire. Les informations recueillies dans l'action sont constituées par les différents projets portés par les territoires de projet et le Réseau Pyrénées essentiellement et présentés lors des réunions de préparation ou de la journée du séminaire.

Les formes d'action collective mises en jeu lors de ce séminaire sont traditionnelles pour un projet de développement : comité de pilotage pré et post-séminaire avec les financeurs, l'APEM et le Réseau Pyrénées ; réunions préparatoires sur les territoires, par thème et par enjeu de développement du massif, avec des acteurs territoriaux et sectoriels ; la journée ponctuelle du séminaire. Les principaux freins auxquels l'APEM a dû faire face sont des freins institutionnels qui tenaient surtout à une différence de points de vue entre DATAR et Conseils régionaux. Ce séminaire, dont on a confié la maîtrise d'œuvre à l'APEM, est un bon exemple d'action renforçant, pendant un temps donné, l'échange et l'interconnaissance entre acteurs territoriaux. Il s'agit alors de se questionner sur la pérennisation de ce type de démarche. L'APEM a réussi à faire émerger différentes scènes d'action collective mais la gouvernance globale à l'échelle du massif pyrénéen reste difficile à atteindre.

2.5 Des technologies support de ces dynamiques

Sainsaulieu (2001) émet l'idée que le territoire permet la mise en rapport de divers niveaux d'action puisque les institutions intermédiaires se situent entre l'Etat et l'individu. Les citations suivantes mettent en évidence que l'entrée choisie par l'APEM, pour faciliter ces négociations, est celle des nouvelles technologies.

Encadré 13 – Le cas de l'APEM : les TIG support de dynamiques intermédiaires

- *« Parce que c'est une entrée qui est pas commune, c'est **particulier** comme entrée. Mais ceci étant, c'est assez **intéressant**, parce que c'est un parti pris de dire au départ, le **SIG**, les **nouvelles technologies** sont un plus pour les territoires, quelle que soit la thématique abordée. Je trouve, en tout cas l'entrée vraiment **pertinente**, parce que bon je vais pas aller contre c'est aussi mon entrée à la base donc, voilà je trouve ça **super intéressant** mais c'est vrai qu'au départ j'ai eu du mal à comprendre comment, comment ça fonctionnait, quel était le, oui quel était véritablement le rôle de cet organisme. Ceci étant aujourd'hui, j'ai bien compris. […] c'est fédérer les territoires, les faire travailler en commun pour faire émerger les problématiques communes et puis les solutions, réfléchir aux solutions ensemble et puis aller plus vite dans les réponses qu'on y apporte. […] C'est de la mise en réseau et de la facilitation de démarche, en synthèse. C'est comme ça que je le vois en tout cas »*. (Entretien avec le chargé des politiques contractuelles, comcom de la Haute-Bigorre, juin 2010).

Ce chargé de mission exprime le fait que l'observatoire pyrénéen a pour objectif de faire travailler en commun des territoires pyrénéens et que les TIC ne sont que le moyen utilisé par l'APEM pour y arriver.

- *« Ils [l'APEM] sont au service des collectivités, pour les aider à porter des projets, novateurs sur les technologies de, technologies de l'informatique et de l'information aussi. Donc, alors après, c'est surtout à travers ce prisme que je les vois. Je suis peut être déformé. […] oui je sais qu'elle est connue, la CCI la connaissait, l'ADRET aussi chez nous, le pôle européen le connaissait »* (Entretien avec le chargé de mission OIER-SUAMME, juin 2010).

L'APEM est un accompagnateur dans la prise en compte de nouvelles directives, c'est un relais technique. L'association est identifiée comme un référent sur les nouveautés informatiques et technologiques.

- *« Super, super, là j'ai trouvé ça par T. Donc vous voyez c'est, dès que je pense à portail, projet novateur, euh tout ce qui est outils informatiques et puis tout ce qui est moyen de communication hop je téléphone à T, c'est le référent quoi. Qu'est ce que t'as de nouveau sur le gril. Voilà. […] l'APEM, elle est pôle d'excellence en termes de, de, à la fois tout ce qui est numérique et tout ce qui est euh, outil informatique, c'est le pôle d'excellence européen à destination des collectivités territoriales »* (Entretien avec le chargé de mission OIER-SUAMME, juin 2010).

L'APEM est donc, entre autres, un pourvoyeur de méthode sur les outils informatiques.

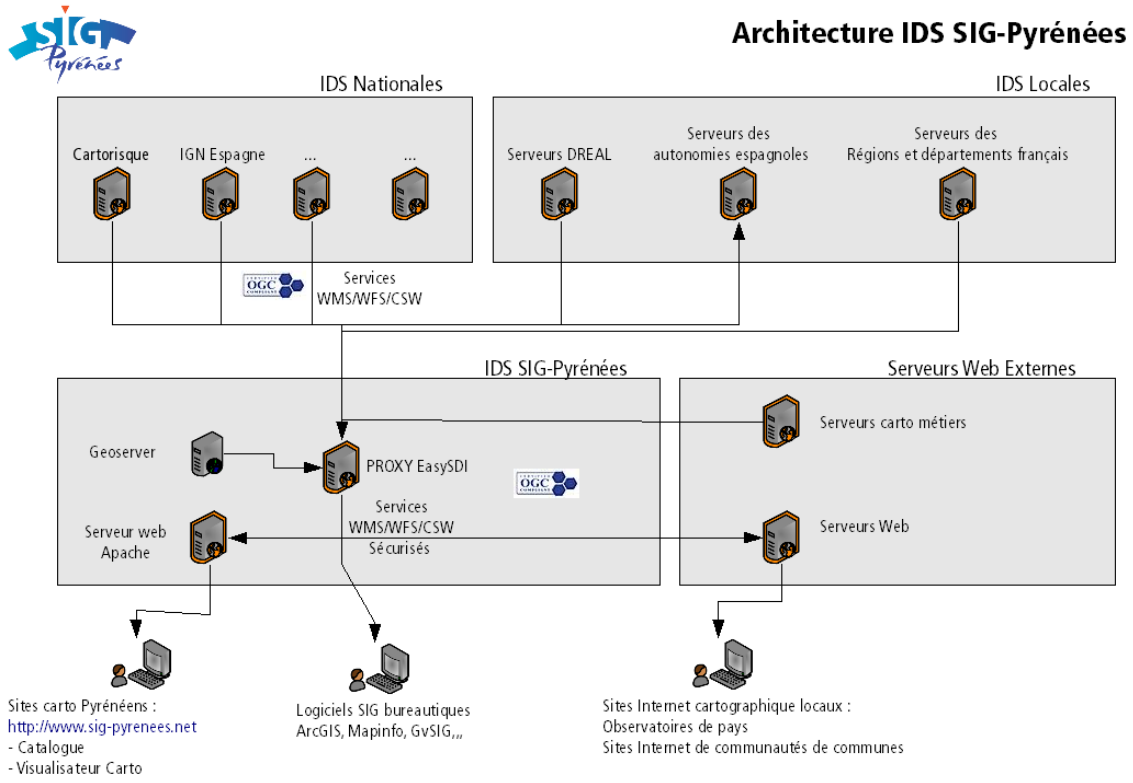
- *« Après moi je pense que l'observatoire et les gens qui le font tourner sont quand même intéressants pour tout ce qui est méthode, pour un certain nombre d'aspects un petit peu plus méthodologique de, de gestion de ces outils, les SIG, le géoréférencement et ainsi de suite »* (Entretien avec le directeur du Centre de ressources sur le pastoralisme et la gestion de l'espace, juin 2010).

L'Infrastructure de données spatiales (IDS) construite par l'APEM est également une technologie support de dynamiques intermédiaires. En ce qui concerne l'information géographique, l'APEM a développé une IDS afin de recueillir automatiquement les données

géographiques de différents producteurs (par exemple de la DREAL, de l'Agence de l'eau), si ceux-ci ont d'ores et déjà mis en œuvre un système interopérable selon les standards de l'Open Geospatial Consortium[53]. Ceci permet d'avoir accès à des informations issues de différentes sources (Schéma 26). La mise en place d'une IDS transfrontalière est le dernier choix stratégique de l'APEM pour rendre cet observatoire plus attractif et plus pertinent. A noter que la limite de l'IDS en termes de représentation est de rapatrier la donnée telle que l'a mise en forme son producteur.

Ainsi, les cartes de l'observatoire pyrénéen ont fortement évolué entre la première version du SIG Pyrénées et sa version actuelle (Annexe 13). L'association ne possède pas la totalité des données qu'elle affiche et ne désire pas se charger de répliquer dans son environnement les données manquantes ; les partenaires et usagers de l'observatoire ont accès aux données soit par l'intermédiaire d'un SIG bureautique soit par le visualisateur mis en ligne. La solution logicielle mise en œuvre a été l'installation d'EasySDI, solution informatique développée par l'APEM avec deux autres partenaires pour déployer une IDS, interopérable et basée sur les standards ISO/OGC, afin de diffuser de l'information géographique.

Schéma 26 – Application du concept de l'IDS à l'observatoire SIG Pyrénées



Source : APEM, 2010

[53] Consortium international dont l'objectif est de développer et de promouvoir des standards ouverts afin de garantir l'interopérabilité des contenus, des services et des échanges en géomatique.

L'IDS intéresse donc le développement territorial en proposant aux acteurs un lieu unique d'accès à la donnée et à la métadonnée pour les mobiliser efficacement dans leurs projets. L'information est mise à jour en temps réel et l'avantage est de pouvoir utiliser des informations géographiques qui restent stockées, gérées et administrées par leur producteur. Dans le cadre de l'observatoire SIG Pyrénées, nous avons vu que le logiciel EasySDI est utilisé par l'APEM pour regrouper des données de différentes sources : services de l'Etat (DREAL, Agence de l'eau, DATAR), autonomies espagnoles, consulaires, INSEE… Toute modification d'une donnée par son producteur est répercutée sur le SIG Pyrénées. Le « porter à connaissance » de la donnée est mis en œuvre grâce aux services informationnels, mais aussi à un visualisateur cartographique. Les thématiques de l'observatoire SIG Pyrénées sont des services informationnels correspondant aux enjeux de développement pyrénéens. L'utilisation par un grand nombre d'acteurs est favorisée grâce à la séparation entre IDS et services informationnels qui permettent à chacun de solliciter l'IDS en fonction de ses besoins. Cette architecture pose la question de l'organisation des réseaux d'acteurs et nécessite une animation pour construire des services adaptés aux enjeux territoriaux. L'originalité de cette démarche relève de la volonté de s'inscrire uniquement dans des démarches collectives, initiées et consolidées au sein de communautés de pratiques (au sens de Wenger 1991), objectif ayant motivé la constitution, comme nous allons le détailler, d'un pôle de compétences pluridisciplinaires.

L'observatoire territorial répond à un enjeu de coordination plus que de décision. Cette coordination accompagne une prise de décision. L'agent de développement, généraliste de l'animation sur un territoire, va chercher des informations pour mener à bien les projets de développement territorial. L'observatoire territorial est donc en lien étroit avec son métier en facilitant la coordination, entre producteurs de données mais aussi entre utilisateurs.

Depuis 2008, les missions de l'APEM se sont diversifiées, tout en s'articulant autour de deux pôles principaux : l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur les TIC et l'accompagnement des territoires de projet pyrénéens. Du fait de cette logique de diversification, ses partenaires ont également évolué, avec tout d'abord une consolidation du partenariat institutionnel à l'échelle du massif et le développement de partenariats avec des structures territoriales, infra- ou supra-massif (pays, communautés de communes, Communauté de travail des Pyrénées notamment). Le SIG Pyrénées a eu un intérêt à sa création car il a cartographié des dynamiques en termes d'activité économique, pressenties mais non visualisées jusque-là. Depuis, il a permis de faire évoluer les formes de gouvernance sur les Pyrénées. Mais quel est au final l'objectif du SIG Pyrénées ? Est-ce d'aboutir à une utilisation journalière par les agents de développement ou est-ce de favoriser la construction d'une vision « massif », qu'ils peuvent mobiliser au besoin ?

La réunion d'avril 2011 – réunion de présentation et de discussion de résultats intermédiaires de cette thèse à des professionnels partenaires de l'APEM (Conseil régional, DATAR-Pyrénées, pays, Université…) – a d'ailleurs permis de proposer des pistes de réflexion (Extrait d'entretien 29), à transformer en pistes d'action, concernant la relation entre l'observatoire pyrénéen et les territoires pyrénéens.

Extrait d'entretien 29 – Opposition *Nous agents/Vous APEM*

- *« Moi sur ces notions d'observatoires et de diagnostic, très clairement, il me semble que* ***nous agents de développement*** *on a la culture du diagnostic, à la limite on arrive à les actualiser tous les 3/5 ans avec des partenariats, on arrive à peu près à faire ça, euh, peut- être ponctuellement on peut trouver des territoires qui arrivent à construire des observatoires mais il me semble pas que ce soit la culture à l'échelle des pays aujourd'hui. Après du coup si on reprend les cinq grandes compétences évoquées, il me semble que pour faire le saut qualitatif entre le diagnostic et l'observatoire, je pense pas que le développement d'observatoires internalisé sur les structures de pays soit vraiment quelque chose de nécessaire et d'indispensable. Du coup,* ***des structures comme l'APEM*** *sont le bon outil parce que c'est vous qui avez les compétences techniques et l'ingénierie pour le faire. Il y a un niveau intermédiaire de partage entre nous et vous qui est l'usage de l'information et nous qui avons la stratégie territoriale. Et c'est la rencontre voilà de* ***nous*** *et de* ***vous*** *avec nos compétences chacun chez soi entre guillemets qui fait que l'on peut passer du diagnostic à l'observatoire »* (Animateur du pays Pyrénées-Cathares, réunion avril 2011).

Les projets d'observatoires territoriaux engendrent des changements organisationnels importants qui conduisent à la mise en place de formes d'action collective entre agents de développement issus de métiers différents, d'organisations différentes voire de services différents. Dans ces situations, ce ne sont donc plus les pratiques quotidiennes, les routines de coordination qui sont en jeu mais bien une transformation des pratiques de chacun et un apprentissage de la coordination dans un nouveau contexte d'action. Le cadre d'étude est a priori plus complexe que celui de la coordination au sein d'une équipe de travail. Il s'agit ici de projets inter-organisationnels comme nous avons pu le détailler – et ainsi d'une forme d'organisation distribuée entre institutions sur le territoire. L'action collective étudiée – le projet d'observatoire territorial – ne correspond donc qu'à une activité intermittente pour les professionnels du développement rencontrés dans les pays. Selon Allard et Couix (2007), c'est « au cœur de cette activité collective, que des interactions et apprentissages se déploient. De même, leurs effets peuvent être attendus au sein du collectif comme à l'extérieur, par diffusion et imprégnation » (Allard F., Couix N., 2007, p. 2-3).

Nous verrons dans la dernière partie de ce chapitre que les observatoires sont davantage des instruments au service d'une technostructure que des acteurs territoriaux dans leur globalité (techniciens, politiques, citoyens, entrepreneurs…).

3. Les observatoires territoriaux, marqueurs d'une politique par les instruments

L'entrée par les instruments d'action publique met en avant les liens qui existent entre savoirs et pouvoirs et démystifie (Lascoumes P., Simard L., 2011), ce qui est encore bien souvent le cas dans les projets d'observatoires territoriaux, l'appel à la technique comme porteuse de neutralité des choix opérés. En premier lieu, nous examinons nos projets d'observatoire territorial comme des instruments caractéristiques du management actuel de l'action publique territoriale. En deuxième lieu, nous interrogeons leurs capacités à démocratiser l'information. Enfin, nous montrons que ces projets sont emblématiques des tensions à l'œuvre dans l'ingénierie territoriale.

3.1 Le cadre du « nouveau management public » : l'observatoire territorial au cœur de l'action publique

Né dans les années 80, le nouveau management public se développe au départ dans les pays anglo-saxons. Il concerne un certain nombre de logiques gestionnaires issues du secteur privé et appliquées au secteur public. Les réformes entreprises par les gouvernements visent à mettre en avant la responsabilisation des acteurs, l'obligation de rendre compte sur les résultats mais aussi le développement de l'innovation et de la créativité favorisant ainsi les qualités de l'individu et ses compétences plutôt que la règle et la procédure. « La doctrine du *New Public Management* fait référence à sept éléments (Hood, 1995) : la décomposition du secteur public en unités stratégiques organisées par produit, "manageables" ; l'introduction d'une compétition entre organisations publiques mais aussi entre organisations publiques et privées ; une plus grande utilisation des techniques managériales issues du secteur privé ; une utilisation des ressources plus disciplinée et parcimonieuse et une recherche active de moyens alternatifs de production à moindre coût ; un mouvement vers un contrôle des organisations publiques par des managers visibles exerçant un pouvoir discrétionnaire ; un mouvement vers l'adoption de standards de performance plus explicites et mesurables (ou plus contrôlables), la mise en avant de la mesure du résultat (notamment en termes de rémunération des performances) » (Gangloff F., 2009, p. 4). Les systèmes d'information jouent alors un rôle non négligeable dans la recherche de transparence sur les activités réalisées. Ce courant de pensée a émergé à la faveur de l'instabilité organisationnelle qui est ressentie comme toujours croissante. « Afin de pouvoir répondre à cette nouvelle complexité, l'organisation se doit d'être de plus en plus flexible, laissant alors place à des modes d'organisation plus modulables » (Gangloff F., 2009, p. 5).

Les observatoires territoriaux cristallisent certains principes de ce paradigme de conduite des politiques publiques :

- La combinaison entre les modèles néolibéraux et le développement des nouvelles technologies de connaissance a produit « des conditions favorables à la diffusion de modes de pilotage de l'action publique fondés sur la mesure des performances » (Lascoumes P., Simard L., 2011, p. 5). Les observatoires participent à ce mouvement par leur capacité dans la durée à mesurer des évolutions liées à la mise en place de politiques publiques.
- La multiplication d'observatoires territoriaux à des échelles locales permet la subsidiarité et marque un peu plus la décentralisation. Pour agir sur les territoires, toute l'information n'a pas à être centralisée.

Avec ce glissement, l'action publique passe d'un champ de valeurs à un champ de grandeurs, il faut alors mesurer et se doter de moyens d'observation. Le nouveau management public, les enjeux sociaux tels que ceux posés par les TIC et la promotion de nouvelles formes de gouvernance, mettent en exergue des combinaisons d'instruments devant assurer « une meilleure coordination des réseaux » (Lascoumes P., Simard L., 2011, p. 8).

Analysant ce changement, les politistes convergent vers l'idée d'une politique par les instruments. Nous avons vu au chapitre 3 que les instruments permettent de saisir l'action publique dans sa matérialité. L'étude des instruments offre, selon Lascoumes et Simard (2011), deux avancées non négligeables. Tout d'abord, les instruments, tels que les observatoires territoriaux, questionnent l'évolution du rapport gouvernant/gouverné. Ces instruments orientent les conduites individuelles et collectives. Ensuite, et l'observatoire territorial est un instrument typique à ce niveau, l'instrument permet « d'appréhender les phénomènes de circulation des idées et des modèles, [ainsi que] les dynamiques d'appropriation et de réinterprétation » (Lascoumes P., Simard L., 2011, p. 6). A l'échelle méso, qui correspond bien à notre échelle géographique choisie pour l'étude des observatoires territoriaux, les politistes ont montré que le choix d'instruments était dicté à la fois par des facteurs institutionnels tels que ceux liés à l'histoire des pratiques d'un secteur et par des facteurs cognitifs et subjectifs (routines, interconnaissance). On peut alors parler de dépendance au sentier concernant ces différents facteurs car les décisions futures sont alors influencées par les décisions antérieures.

Mais le nouveau management public connaît des critiques à la fin des années 90 : d'une part, la juxtaposition d'instruments qui révèle l'hétérogénéité des objectifs poursuivis et leur non coordination, parfois au sein d'une même politique publique ; d'autre part, « l'absence de réflexion rationnelle sur les mélanges de modes de régulation simultanés (réglementation, mesures économiques, incitatives) » (Lascoumes P., Simard L., 2011, p. 10). Ses limites se trouvent aussi dans des questions de sens de l'action publique et en conséquence, de nature des professions en jeu. Avec les observatoires territoriaux, nous sommes donc au cœur des

politiques publiques et des modalités concrètes de l'exercice du pouvoir. L'observatoire révèle un certain formatage des actions de développement territorial mais aussi des actions de pédagogie et d'apprentissage que nous avons démontrées ci-dessus. On rejoint alors les analyses en termes de technologies de gouvernement menées par Weber (1995) ou Raffestin (1980) concernant la bureaucratie ou encore la cartographie comme techniques de domination politique puisque le nouveau management public s'incarne notamment par le poids grandissant des procédures et en conséquence par la mise en place sur les territoires d'instruments de connaissance et de décision (Janin C. et al., 2011), ce que sont les observatoires. Les premiers dispositifs territoriaux, nous l'avons vu, laissaient une grande marge de manœuvre aux élus alors qu'aujourd'hui la plupart sont contrôlés par les financeurs (exemple de LEADER ou des PER). On assiste donc au passage d'une logique de guichet à une logique d'audit généralisé, et l'observatoire y participe encore une fois. Pour Janin et al. (2011), derrière la transparence, notamment grâce à l'informatique, on assiste surtout à un renforcement du contrôle : « D'un côté, l'innovation est revendiquée, de l'autre elle est contrainte par le filtrage lié aux règles de gestion » (Janin C. et al., 2011, p. 20). Tout comme il existe un fort risque d'instrumentalisation de l'ingénierie territoriale, l'observatoire territorial est lui aussi en prise à cette dérive. Sous couvert d'une volonté de meilleure gestion des fonds publics, la dérive générale est celle de la justification de l'utilisation des moyens au détriment du pourquoi de leur mobilisation. Cependant, « dans cette complexification grandissante où les acteurs extraterritoriaux reprennent un poids grandissant, les capacités des acteurs locaux à se doter d'une intelligence collective de leur situation devient primordiale pour avoir le maximum de moyens et de capacités de négociation pour préserver une marge de manœuvre dans la définition de leur politique » (Janin C. et al., 2011, p. 110). Il y a un véritable risque alors à favoriser les acteurs ayant une maîtrise de ces instruments au vu de la technicité croissante des politiques territoriales.

3.2 Observatoire territorial et démocratisation de l'information

Les enjeux démocratiques de la mobilisation des savoirs sont prégnants pour l'ingénierie territoriale. Janin et al. (2011) ont mis en évidence trois formes de savoirs mobilisés par l'ingénierie territoriale : les savoirs de proximité, liés à une connaissance informelle, issue du terrain ; les savoirs réflexifs, permettant de construire une mise à distance entre le corps social et le champ politique ; et les savoirs managériaux, savoirs standardisés qui formalisent les compétences stratégiques nécessaires au développement territorial. Ces derniers « se déclinent en bonnes pratiques, en techniques de reporting et d'audit, dans une logique concurrentielle d'excellence territoriale. Ils rencontrent les intérêts institutionnalisés d'élus politiques, de hauts fonctionnaires, d'universitaires, de professionnels qui s'appuient sur la culture de la

performance, de la compétence, sur le mythe de l'excellence, pour substituer la logique de concurrence territoriale à celle de solidarité territoriale » (Janin C. et al., 2011, p. 30-31).

La mise en place d'un observatoire territorial est bien souvent motivée par la volonté des structures de développement territorial de rendre l'information dont elles disposent mais également issue d'autres institutions, disponible, accessible en un seul lieu et le plus rapidement possible. Dans la majorité des cas étudiés et rencontrés en France, les observatoires font appel aux TIC. Nous pouvons alors poser la question de savoir la réelle plus-value apportée par ces technologies dans la recherche de l'objectif énoncé ci-dessus. Les observatoires territoriaux améliorent-ils le processus de démocratisation de l'information ?

Ces instruments, nous l'avons vu, donnent accès à des informations de cadrage sur un territoire, le plus souvent nécessaires à la construction d'un diagnostic de territoire. Ils favorisent également la réflexion commune entre acteurs y contribuant (techniciens dans leur majorité). Parfois, ils vont susciter la prise de parole, pour approuver mais aussi pour contester les constats effectués. Des travaux ont également montré que les processus mettant en jeu les TIC permettaient l'émergence d'une expertise nouvelle, une expertise citoyenne qui est elle-même potentiellement un frein par rapport aux institutions.

Le lien observatoire territorial/gouvernance territoriale analysé dans le chapitre 4 questionne le lien TIC/démocratie. Certaines thèses de sciences politique, telle celle de Markus Prior, ont montré que le développement des TIC, d'internet et des réseaux sociaux 1) crée des individus qui sortent du dispositif, c'est-à-dire des laissés pour compte et 2) engendre une fragmentation des publics puisque des espaces d'affinité sont créés et que les débats en ligne mettent en jeu, la plupart du temps, des individus partageant à la base les mêmes convictions. Cet auteur en déduit donc un certain appauvrissement du débat public par les pratiques d'internet qu'il a étudiées aux USA.

Si l'on déconstruit l'objet « observatoire territorial » ou plutôt les objets puisqu'il s'agit à la fois des instruments mis en place par l'Etat et les collectivités mais aussi des instruments plus locaux tels que les observatoires de pays, il est aisé d'inscrire ces projets dans un système d'acteurs institutionnels, dans des missions renouvelées des services de l'Etat (le « porter à connaissance ») et en réponse à une demande de la part des agents de développement concernant le partage de l'information sur leur territoire.

Le recours ou la volonté systématique de recours à l'embauche d'un nouvel agent pour mettre en place le projet d'observatoire risque au final d'accentuer cette fragmentation, notamment entre agents des structures porteuses de ces projets. La fragmentation est à la fois de type organisationnel (malgré des instruments communs de partage d'information, tout le monde n'a pas accès aux mêmes informations dans une structure) et de type professionnel puisqu'il y a une segmentation des profils des agents avec gestion de différents profils selon leur technicité. L'exemple de l'observatoire des territoires de la DATAR permet de se

questionner sur la réelle démocratisation de l'information : trop généraliste pour certains, trop technique pour d'autres, quel en est l'usage réel par les internautes ?

Au final, l'observatoire territorial est un instrument porteur d'une volonté de démocratisation de l'information mais bien souvent confisqué par l'ingénierie territoriale, une institution (Piveteau V., 2010) qui, peut être, par les projets d'observatoires, trouve une façon d'exister.

Dans ce mouvement de démocratisation, la technologie peut jouer un rôle non négligeable pour faciliter le partage de l'information. Il est ici possible de mentionner l'évolution des SIG bureautiques vers des « SIG web » et des SIG participatifs. Cette évolution permet de proposer des outils sur internet, les plus standardisés possibles pour minimiser le besoin d'adaptation du produit. Pour un agent de communautés de communes chargé des politiques contractuelles, l'avenir des SIG dans les collectivités passe par les SIG web, car les interfaces traditionnelles des SIGistes restent compliquées. Ce mouvement participe donc d'une certaine démocratisation de l'outil SIG et par extension de l'information qu'il contient, même si cela signifie *« la mort du spécialiste SIG »*, tout un chacun étant alors en capacité d'utiliser, par l'intermédiaire d'internet, des informations géographiques.

Il est difficile de dire, avec les données dont nous disposons, si les observatoires territoriaux contribuent à une réelle démocratisation de l'information territoriale. La démocratisation est avant tout un processus social. Il faudrait faire alors une observation dans la durée des pratiques des techniciens, élus et citoyens. Nos entretiens montrent cependant que ces instruments sont susceptibles de s'accommoder de certaines tensions.

3.3 Les projets d'observatoires territoriaux, caractéristiques des tensions dans l'action publique territoriale

L'observatoire territorial n'est pas une finalité. Cet instrument peut être une manière de se mettre d'accord sur une image, une temporalité, un problème… Il révèle également les débats et confrontations à l'œuvre dans l'ingénierie territoriale. La réflexion qui suit a pour origine les discussions ayant eu lieu lors d'une réunion de présentation des premiers résultats de notre thèse, organisée avec un ensemble de professionnels partenaires de l'APEM en avril 2011.

3.3.1. Des freins à ce travail à plusieurs

Les projets d'observatoires territoriaux revêtent bien souvent un caractère instable. De nombreuses difficultés apparaissent pour les structures souhaitant mettre en place un observatoire territorial. Il existe notamment de fortes tensions entre le projet politique et le projet technique. Ce sont, de plus, des blocages techniques (manque de compétences informatiques, difficile gestion de l'information en interne), méthodologiques (méconnaissance de l'instrument dans sa globalité, manque de méthode d'analyse et de

restitution des données, incapacité dans la définition d'indicateurs), stratégiques (difficulté d'obtention des données auprès des partenaires) mais aussi organisationnels et cognitifs. Ces freins font apparaître le besoin de construction de compétences collectives, notamment grâce à la mutualisation des moyens et à la mise en place de solutions collectives.

a. Des freins stratégiques

Un des freins rencontrés et qui nous paraît irréductible est celui de l'incertitude sur l'avenir des politiques d'aménagement du territoire (politiques territoriales et politique de la Montagne dans notre cas). Quelle est la légitimité des structures telles que les pays et les structures pyrénéennes à mettre en place et faire vivre un observatoire territorial si leur avenir n'est pas assuré ? Une interrogation qui a été plusieurs fois exprimée par des agents extérieurs aux pays (Conseil général, communautés de communes…) mais aussi par les propres agents des pays. Ceci d'autant plus que face à l'incertitude, le constat de repli sur soi est évident. Mais dans ce contexte d'incertitude, le réseau, l'échange et l'explicitation sur les pratiques sont des principes d'action incontournables devant orienter au maximum les projets. En termes de frein politique à la conception ou à l'animation d'un observatoire territorial, on trouve ensuite des phénomènes de concurrence voire de refus de coopération institutionnelle et de rétention d'information. Ne pas travailler sur l'instrument et le partenariat en parallèle peut s'avérer un handicap pour la suite. Au pays Corbières-Minervois, la première réunion (2005) avec les potentiels partenaires pour lancer le projet d'observatoire territorial s'est soldée par un échec (et ce n'est pas le seul pays rencontré dans ce cas). Les "partenaires" ne souhaitent pas fournir les données. Il existe, au final, un problème de positionnement et de légitimité du pays sur ce projet, notamment vis-à-vis des consulaires. Au niveau du pays Oloron, le frein est essentiellement politique (pas de validation du projet par les élus mis à part sur le volet touristique) mais également dans l'articulation entre les projets des techniciens et ceux des élus. Au démarrage du projet, la responsable du pays cherche à convaincre de la nécessité de cet observatoire territorial (surtout au niveau des élus) pour avoir un portage politique du projet et donc des financements. Son objectif est également de mobiliser les agents des communautés de communes pour qu'ils se saisissent de ce projet comme d'un futur instrument de travail. En octobre 2010 : c'est toujours le cas. Le président reste interrogatif sur l'intérêt d'un tel projet et exprime une logique politique de positionnement par rapport aux autres institutions (entretien président du Pays Oloron Haut Béarn, 21 10 2010). Il y a donc une forte différence entre les objectifs de l'équipe technique et ceux de l'équipe politique. L'équipe technique fait la promotion de l'observatoire territorial comme un instrument indispensable pour mener à bien leurs activités. Du côté politique, on s'interroge quant à la légitimité du pays et ses moyens pour mettre en place un tel instrument. De plus, le manque de lisibilité institutionnelle concernant l'activité d'observation du

territoire, différemment organisée selon les régions, ne favorise pas ces projets d'observatoires territoriaux. Il y a, en effet, une non lisibilité pour les agents quant à l'institution ayant la compétence d'observation du territoire. Est-ce la région ? L'Etat ? Les deux ?

Enfin, pour certains acteurs, la gouvernance informationnelle de l'observatoire, c'est-à-dire le choix et le pilotage des données (choix et méthodologies de recueil, mises à jour, diffusion…) n'est pas assez transparente. Dans le discours du directeur du CRPGE (Extrait d'entretien 30), le manque de débat sur les données (source, disponibilité, actualisation…) au sein de l'observatoire du massif est avancé comme raison de la faible utilisation du SIG Pyrénées.

Extrait d'entretien 30 – Opposition *On n'a pas*/*On pourrait*

- *« après moi je pense qu'il faut aussi revenir à une question de gouvernance. C'est-à-dire ces données là* ***pour qui pour quoi*** *et gérées* ***par qui****. Là je ne sais pas comment cela fonctionne, l'APEM c'est une association, il y a un conseil d'administration, est-ce qu'il a un niveau de débat qui va jusqu'à ce niveau là ? […] Par thématique donc, moi je peux attester du fait que sur la thématique pastorale* ***on n'a pas vraiment de débat*** *sur la question de ces données, de leur disponibilité, de la fourniture, de l'actualisation, de toutes ces questions essentielles,* ***on n'a pas vraiment de débat*** *là dessus. Je pense que, après on revient un petit peu aux questions de départ. C'est, il faudrait qu'il y ait au préalable une politique [pastorale] clairement identifiée, portée par une structure aussi clairement identifiée comme étant à même de porter cette politique, dans laquelle il y ait des modalités de fonctionnement, prises de décision, qui soient reconnues par tous, enfin c'est compliqué. Parce que là, la question de l'observatoire et de la donnée,* ***on pourrait*** *imaginer que le Réseau Pastoral Pyrénéen, tout en étant, c'est un réseau de techniciens qui potentiellement peut fournir de la donnée. Mais très vite on tombe sur des questions un petit peu plus politiques. Si c'est quelle image on veut donner de cette activité là, et ça à mon avis on sort du champ de compétence d'un* ***réseau de techniciens****. Tout de suite, l'idéal serait d'avoir un espèce de consortium entre les* ***représentants politiques*** *et un réseau technique, que ça se travaille ensemble et qu'il y ait de la discussion. Donc, nous ce qui nous manque au niveau chaine pyrénéenne, c'est le, c'est un petit peu cette représentation politique quoi »* (Entretien avec le directeur du Centre de ressources sur le pastoralisme et la gestion de l'espace, juin 2010).

b. Des freins organisationnels et cognitifs

L'observatoire territorial, en tant que dispositif mobilisant un grand nombre d'acteurs hétérogènes peut courir le risque de la non adéquation entre l'échelle de mission de ses partenaires et l'échelle géographique choisie comme échelle de référence de l'observatoire. C'est en partie le cas pour l'observatoire pyrénéen. Dans le cas du SIG Pyrénées, les acteurs pastoraux rencontrés expriment deux visions totalement différentes concernant l'utilité de l'observatoire dans leur travail. Dans le cas du CRPGE, comme l'activité extra-

départementale de la structure représente seulement 5% de l'activité totale, l'usage du SIG Pyrénées est limité à ce cadre et est donc un usage minoritaire. De plus, l'information de type généraliste contenue dans l'observatoire entraîne une faible utilisation du SIG Pyrénées de la part des agents du CRPGE. Le SIG Pyrénées n'est pas rentré dans les habitudes de travail de tous les agents pyrénéens comme le montre l'extrait suivant.

Extrait d'entretien 31 – Opposition *Etudiants, Extérieurs/Nous* et conjonction *Pas de demande initiale/Pas d'utilisation*

- *« En fait moi quand je suis arrivée, le CRPGE faisait déjà partie du groupe de travail SIG qui était mené à l'époque par le RPP. Et c'était M.* ***à l'époque*** *qui était chargée d'animer et ils avaient créé un groupe de travail SIG où justement l'objectif c'était d'alimenter cet observatoire. Donc, moi, je suis arrivée quelque part, c'était déjà parti. C'est pour ça qu'il a fallu prendre le train en route, c'est jamais évident, je sais pas ce qui s'était dit* ***au début****. Alors oui, un des objectifs* ***au début*** *de l'observatoire, c'était qu'effectivement quand il y avait des demandes, parce que chaque service s'apercevait qu'il y avait de plus en plus de demandes de stagiaires, d'étudiants, etc. Que pour un certain nombre de ces demandes ça ne soit pas, que les services pastoraux puissent renvoyer vers le site pour que les gens aient déjà une connaissance du territoire. Parce qu'a priori* ***ça répondait à pas mal d'interrogations d'étudiants****. Je pense que,* ***contrairement à nous*** *qui alimentons et qui n'y allons pas souvent,* ***des extérieurs peuvent y trouver des choses*** *très intéressantes. Mais, au final, j'ai rarement, si ça m'est arrivée 2-3 fois de donner l'adresse en disant, aller voir là-bas, vous avez des…, tu vois, tu vois arriver des gens de BTS qui savaient pas trop ce qu'ils voulaient mais qui voulaient bien un entretien de 2h avec toi mais qui en gros ne savaient pas ce qu'ils allaient te demander, donc je réponds en disant allez d'abord vous documenter là, si vous avez des questions vous me rappelez et voilà. Je dis BTS mais ça peut être même d'autres, d'autres, ça peut être même des formations au-dessus, qui veulent juste faire une ouverture sur le pastoralisme. […] Non* ***ce n'est pas dans nos habitudes de travail*** *[le SIG Pyrénées], et mes collègues je dirais le connaissent à peine. Ca tenait,* ***c'est pas une demande qui venait de nous*** *je pense pas »* (Entretien avec la chargée de mission du Centre de ressources sur le pastoralisme et la gestion de l'espace, juin 2010).

Mais le cas du SIG Pyrénées est particulier dans le sens où la politique de la Montagne confère des financements publics qui oblige en quelque sorte les cellules pastorales à travailler à l'échelle du massif et donc à construire une identité pyrénéenne. Pour l'agent de l'OEIR-SUAMME, pour construire à l'échelle du massif, l'observatoire est un instrument, une façon parmi d'autres, d'avoir des éléments pour justifier la politique. L'usage de l'observatoire est donc conditionné par la mission de chacun de ses partenaires. A l'échelle d'une communauté de communes, la principale difficulté d'un agent pour utiliser cet observatoire est de légitimer de sortir de son échelle géographique de travail. Pour lui, les données du SIG Pyrénées ne sont pas assez fines pour être utilisées par la communauté de communes. Même si l'agent n'a pas de difficultés particulières dans l'utilisation des TIC, il

n’a pas le réflexe et le contexte dans lequel il travaille, forestier, n’est pas porteur sur ces questions.

Toujours en termes de frein organisationnel, on relève une différence de niveau d’information sur le projet d’observatoire entre les agents de développement rencontrés à l’échelle infra-pays. Pour l’agent de Tuchan, l’observatoire territorial du Pays Corbières Minervois n’existe pas. Il y a eu plusieurs stagiaires pour créer et mettre au propre des bases de données, mais ce n’est pas suffisant. Elle est informée du projet car elle participe aux commissions de travail du pays et parce qu’elle a le réflexe de se tourner vers le pays pour satisfaire ses besoins d’informations (mais le pays ne répond pas toujours à sa demande). Pour cet agent, il n’est pas évident de savoir qui est en charge de l’observatoire territorial. Dans le discours du chargé de mission emploi-formation, un des problèmes du Pays Corbières Minervois est le fonctionnement individuel des chargés de mission, qui freine le projet collectif. Au niveau des pays, la perception de l’instrument observatoire territorial par les techniciens évolue et n’est pas formalisée, ce qui empêche finalement le projet de voir le jour. En effet il n’y a pas de définition précise de l’instrument (ou trop vague), ce qui empêche la définition des indicateurs de suivi de base. Il s’agit également donc d’un problème de définition des variables à observer. Nous notons cependant une évolution des positionnements respectifs des agents rencontrés sur ces projets. La réflexion depuis le début de la thèse a permis une clarification de ce que chaque technicien potentiellement concerné entend par observatoire territorial, notamment par le biais des entretiens. En revanche, il n’existe pas de collectif au niveau des territoires, ni avec les autres agents du territoire, ni avec des techniciens de structures départementales sur ces projets. Mais s’il y avait à imaginer un collectif qui doit porter le projet, il faudrait certainement mobiliser les conseils de développement car des ressources inexploitées se trouvent en leur sein.

Au niveau cognitif, le déficit de connaissances de l’objet observatoire territorial mis en évidence en termes de « conceptions différenciées » dans le chapitre 5 et le manque de compétence pour construire et faire vivre ces instruments, appellent des actions de communication et de formation. Mais l’on peut aller plus loin sur le plan individuel des agents. Car selon leur formation, leur conviction, leur expérience, il est aisé de relever, à travers plusieurs entretiens d’agents de pays, que la difficulté du projet d'observatoire territorial tient, en partie, au problème de gestion de l'information à l'intérieur de leur structure et donc aux pratiques des agents, au niveau individuel. Au niveau des collectifs, on voit également qu’il y a une vision assez différente de ce que peut être l’observatoire territorial par les agents du pays qui en seraient chargés. Au final, comment construire un cahier des charges et un projet territorial ?

c. Des freins méthodologiques et techniques

Comment définir les cibles de l'observatoire territorial ? Comment avoir accès aux données (et les produire si elles n'existent pas) ? Il apparaît que seule la construction de partenariats pérennes permette de surmonter ces difficultés. Si l'on prend l'exemple du Pays Corbières Minervois, les différents techniciens m'ont chacun dressé une liste des données à récolter. Ce sont de nombreuses données sur des thématiques assez différentes : données sur les sols, la biodiversité, les habitats, la gestion de l'espace, les inondations, les incendies, la gestion des risques, le détail du suivi des terres arrachées, les périmètres irriguées, les sols, la tâche urbaine, une entrée habitat, suivi des PLH, N2000, ressources en eau… Il n'y a pas eu, semble-t-il, au niveau du pays, de réflexion commune entre techniciens ayant abouti à la définition des données prioritaires à récolter et des indicateurs répondant à leurs problématiques. Un autre frein a été relevé, notamment par la chef de projet SIG du Conseil Général de l'Aude qui concerne la profusion de données disponibles et de sources très diverses (un *« casse-tête chinois »*). Une fois l'observatoire de territoire en fonctionnement, il faut veiller à l'actualisation des données présentes pour garder intact l'intérêt des partenaires dans l'utilisation de l'instrument. Pour le CRPGE, les données pastorales du SIG Pyrénées ne sont pas à jour.

Mais là où l'on peut réellement parler de frein méthodologique, c'est au niveau de l'exploitation des données. Il existe donc un double frein : savoir comment récolter les données pour ensuite les exploiter et les valoriser. A cela s'ajoute le problème du format de données, nécessitant de la part des agents le fait de rester vigilant lors de la collecte ou de la sous-traitance pour pouvoir ensuite exploiter les données. Le pays Corbières Minervois rencontre, par exemple, un problème d'accès et de validité des données qui hypothèque le futur observatoire territorial. En effet, par deux fois, les données récoltées par le pays, par l'intermédiaire d'un consultant, ne sont pas les mêmes que celles qui sont utilisées par les professionnels. Cela peut avoir des conséquences importantes (par exemple dans le choix de zones d'action). Il s'agit ici d'un problème de périmètre des données mais surtout de leur validation. La difficulté principale pour les pays est donc qu'ils n'ont pas la compétence pour effectuer un recueil optimal des données dans l'équipe. On retrouve les mêmes limites dans les deux cas de projets d'observatoires de pays : manque de compétence interne, travaux de stages non aboutis ou non réinvestis, pas de "chef de projet observatoire territorial" et surtout blocages sur les partenariats pour l'échange de données. Cette situation nous questionne quant aux objectifs réels des structures rencontrées : ne défendent-elles pas en premier lieu le maintien de leur statut et de leur fonction plutôt que le développement de leurs territoires ?

d. La question des temporalités

Les temporalités du projet de territoire et du projet d'observatoire territorial ne sont pas les mêmes. L'observatoire étudié le plus ancien, le SIG Pyrénées, date de 2001, tandis que la politique de la Montagne peut être datée par la Loi Montagne de 1985 mais remonte en fait à de nombreuses mesures en faveur de ce territoire depuis le milieu du 19ème siècle (cf. chapitre 4). Les projets d'observatoires de pays datent respectivement de 2004 (Oloron Haut Béarn) et 2000 (Corbières Minervois). Même si ces dates correspondent peu ou prou à l'essor et l'institutionnalisation de la figure des pays, les dynamiques de développement sur ces territoires étaient largement antérieures. Au niveau départemental, l'exemple du projet SIG du Conseil Général de l'Aude montre également combien ce type de projet prend du temps et dépend du fonctionnement institutionnel. Un autre frein mettant en jeu des questions de temporalités tient au fait que ces dispositifs sont bien souvent chronophages. Sans réelle demande initiale de la part de certaines cellules pastorales, le SIG Pyrénées n'a jamais été une priorité pour les techniciens de ces structures.

Ces freins sont des indicateurs des nombreuses prises de risque que prennent les agents dans ces projets et des configurations partenariales restreintes qu'ils arrivent à mobiliser. Ils sont, selon nous, témoins des tensions en jeu dans l'action publique territoriale aujourd'hui.

3.3.2. Relations ambiguës à l'observatoire territorial

Nous avons vu dans le chapitre 4 que les mécanismes de fonctionnement et/ou les stratégies utilisées pour mettre en place des observatoires territoriaux sont diversifiés. L'observatoire territorial permet, dans certains cas, de mettre à disposition sur internet toutes les informations dont dispose la structure ; dans d'autres cas, de produire et de valoriser des cartes. Au final, ce sont de nombreuses utilisations qui peuvent être faites de ces systèmes d'information. Il ressort des entretiens que la demande vis-à-vis de ces instruments est à la fois insatiable et saturée conduisant à un rapport sceptique à cet objet, dénonçant le *« cimetière des observatoires »*, tout en souhaitant la mise en place d'un système d'observation *« musclé »*.

Extrait d'entretien 32 – Disjonction *Donnée quantitative/Donnée qualitative*

- *« si on pouvait créer un système observation touristique des Pyrénées, c'est avoir un minimum de données parce que c'est* ***évidemment précieux*** *d'avoir de la donnée qui soit* ***consolidée*** *et* ***recueillie dans de bonnes conditions*** *d'est en ouest et éventuellement au sud et au nord,* ***ce qui est pas gagné****, mais aussi être capable de* ***muscler notre observation*** *à travers des enquêtes beaucoup plus* ***qualitatives****. Ca peut être des petits groupes qu'on questionne, votre rapport à la montagne, votre rapport au tourisme, de telle ou telle thématique »* (Commissaire à l'aménagement des Pyrénées, réunion du 20 avril 2011).

Observer, c'est à la fois contrôler et être aveugle. Pour observer, il faut un modèle, un dispositif d'observation, ce qui a pour conséquence de ne prendre en compte que les informations rentrant dans ce système et de laisser de côté ce qui ne rentre pas dans la vision du monde forgée par l'instrument. Enfin, ces instruments peuvent, pour certains individus, enlever toute inventivité à leur action puisqu'ils formalisent de nombreuses données.

3.3.3. Une double tension en jeu

La première tension autour de la finalité de l'observatoire qui a émergé lors de la réunion est celle entre un besoin assurantiel et un besoin prospectif pour les agents de développement et plus largement les décideurs territoriaux. L'observatoire territorial rassure. Grâce à l'observatoire, on sait si un problème se pose sur le territoire. L'observatoire le détecte et facilite la réflexion sur les solutions. L'observatoire cristallise un domaine tout en permettant une vision prospective en révélant ce à quoi on ne s'attend pas. En effet, l'observation continue repère certains signaux faibles qui ne peuvent être pris en compte par d'autres techniques telles que les recensements. L'ingénierie territoriale a évidemment besoin de ces deux aspects.

L'autre tension révélée rapproche le côté institutionnel de l'observatoire territorial et sa propension à susciter le débat public. L'observatoire renforce le rôle du territoire en tant qu'institution, il a tendance à circonscrire un périmètre et à le rendre visible. Les observations, études, rapports, cartes… produits par l'observatoire permettent d'en faire une institution au sens sociologique du terme. Par exemple, le SIG Pyrénées est un instrument qui fournit un certain nombre d'informations-clés sur la politique de massif des Pyrénées et sur son système d'acteurs institutionnels. En même temps, l'observatoire incarne la volonté de débat public, à l'heure du web 2.0, des dispositifs collaboratifs et participatifs où l'information est sans cesse discutée et mise en débat, bien qu'elle reste une donnée stratégique. La mise en place du séminaire « Les Pyrénées en Réseaux » par l'APEM en 2010 démontre cette volonté de croiser les différents publics acteurs du territoire pyrénéen.

De ces tensions ou multiples orientations, il ressort des incertitudes quant au statut de l'information à diffuser, ainsi qu'au sujet de sa mise en forme et de sa communication. Des

difficultés apparaissent également en ce qui concerne la régulation des débats, quelle information est plus légitime qu'une autre ? Comment réguler un forum internet de manière « objective » ? L'observatoire territorial fait donc les frais des tensions entre opérateurs, notamment entre collectivités et Etat (voir par exemple les dynamiques régionales autour des plateformes de mutualisation d'informations géographiques) mais aussi entre institutions sectorielles et territoriales (qui est le plus légitime pour porter un observatoire de l'agriculture et du territoire ?). Il y a donc des logiques inhérentes aux instruments que sont les observatoires territoriaux, tensions qui se retrouvent également au cœur de la pratique des agents de développement. Nous l'avons vu, ces métiers sont flous (Jeannot, 2005), le propre de l'agent de développement est de travailler dans les zones d'incertitude, au cœur de la contradiction, de tisser du réseau à partir de différents fils. L'ingénierie territoriale doit faire avec ces contradictions, les observatoires aussi.

***

L'intérêt de cette approche inter-organisationnelle est double. Premièrement, la diffusion des TIG auprès des professionnels du développement, notamment sous la forme de plateformes collaboratives, favorise les projets entre différentes institutions. Deuxièmement, les observatoires territoriaux impliquant différentes institutions mettent en jeu des réseaux de techniciens et servent de plus en plus de support à des projets de développement territorial menés dans des contextes multi-acteurs. Ce double constat est conforté par la multiplication des observatoires à toutes les échelles géographiques.

Les observatoires territoriaux ne sont rien moins que des réseaux dont l'objectif est explicitement de faire circuler de l'information qui constitue une ressource non négligeable dans les stratégies de développement territorial. L'accès à l'information accroît la rapidité, la pertinence et l'efficacité de l'action et de la décision.

A l'échelle pyrénéenne, plusieurs actions entreprises par l'observatoire révèlent à la fois la volonté et la réalisation de formes de coopération entre différents partenaires pyrénéens. Le Plan stratégique de l'APEM témoigne de la nécessité de formalisation du processus de coopération à un moment donné de l'existence de l'observatoire. La clarification du rôle de l'APEM et de chaque partenaire dans l'instrument est une des conséquences de l'approche empirique adoptée par l'association. La proposition de mise en place d'une charte de l'animateur thématique de l'observatoire sera relayée par la formalisation de conventions entre l'APEM et ses partenaires.

Les usages des supports numériques mis en place révèlent que le pari fait par l'APEM – la facilitation des échanges entre les différents acteurs du développement économique pyrénéen par l'intermédiaire de l'information géographique recueillie au sein de l'observatoire du

massif des Pyrénées – n'est pas encore gagné. Ce sont des points de vue très divers qui ont été recueillis sur l'observatoire pyrénéen, depuis les agents qui adhèrent totalement à la dynamique jusqu'à ceux qui la rejettent en passant par des agents qui émettent des doutes sur cet instrument ou encore qui en font un usage opportuniste.

Même si les observatoires de pays étudiés ne sont pas disponibles sur internet au moment de terminer cette thèse, certaines avancées sont à souligner, notamment en ce qui concerne les formes de coopération apparues à travers le projet d'observatoire territorial. Celles-ci se situent à différentes échelles : avec des institutions supra-pays, afin de connaître les possibilités de collaboration entre systèmes d'information mis en place par ces institutions et le futur observatoire du pays ; entre pays d'une même région mais aussi de différentes régions, comme cela a pu se faire grâce à l'APEM ; enfin, entre pays et échelons inférieurs (communautés de communes, associations de développement) visant à identifier les possibles contributions des agents de développement locaux à l'observatoire du pays.

Les difficultés observées dans la mise en œuvre de ces projets au niveau de pays mais également au niveau pyrénéen révèlent une faiblesse des systèmes d'acteurs du développement territorial ainsi qu'un besoin effectif de renforcement de compétences collectives. Cependant, nous relevons des avancées en termes de partenariats créés et de processus activés. Ces projets d'observatoires territoriaux conduisent plus précisément à deux conclusions : la consolidation d'un capital humain (consolidation des échanges, coopérations locales, désir de construire à plusieurs) et l'émergence de résistances au changement, l'observatoire territorial appelant en effet une remise en question des modes de production et de gestion de l'information territoriale.

Conclusion de la deuxième partie

Si le rôle de l'instrumentation est de marquer une dynamique d'institutionnalisation d'un secteur (Halpern C., Le Galès P., 2011), les observatoires territoriaux sont une variable-clé dans le processus d'institutionnalisation de l'ingénierie territoriale. Nous avons dans cette partie rendu compte à la fois de différents parcours d'observatoires territoriaux, avec leurs aléas et leurs négociations entre acteurs hétérogènes, mais aussi des différents usages qui peuvent en être fait, révélant des registres d'appropriation différenciés.

Nous avons vu que les observatoires territoriaux font intervenir une ingénierie organisée en réseaux, Janin et al. (2011) : de forme réticulaire pour les projets d'observatoires de pays et de type « réticulaire avec une tête de réseau sectorielle liée à l'objet du projet » pour le SIG Pyrénées. Nous pouvons positionner les différentes dynamiques d'observation du territoire étudiées sur le Tableau 12.

Tableau 12 – Classification des projets d'observatoires étudiés

<table>
<tr><th></th><th>Observation ponctuelle</th><th>Observation déconcentrée</th><th>Observation participative</th><th>Observation collective</th><th>Observation territoriale</th></tr>
<tr><td>Ingénierie atomisée</td><td colspan="2" rowspan="2">pays Corbières-Minervois
pays Oloron-Haut-Béarn</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Ingénierie en chaîne linéaire</td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Ingénierie réticulaire avec tête de réseau sectorielle</td><td></td><td colspan="3">SIG Pyrénées →</td></tr>
<tr><td>Ingénierie réticulaire avec tête de réseau territoire de projet</td><td></td><td></td><td colspan="3">pays Albigeois et bastides</td></tr>
</table>

Source : Janin C. et al., 2011 ; Adapté : Lenormand P., 2011

La relation entre observatoire territorial et gouvernance territoriale n'est pas évidente et bien souvent délicate :

- Il n'y a pas un, mais des projets d'observatoire territorial, selon les objectifs assignés. En conséquence, l'observatoire s'inscrit parfois, non plus dans une idée de gouvernance mais dans une optique de concurrence entre territoires (pour obtenir des financements), fort différente, notamment en termes de participation et de démocratisation de l'information. Ces projets achoppent donc parfois dans leur objectif de démocratisation de l'information car ils restent souvent encore entre les mains d'experts.
- Il ne va pas de soi que les projets d'observatoire territorial s'insèrent (autrement dit qu'ils soient le produit de et une ressource pour l'émergence) au sein d'un système territorial d'acteurs. Par contre, lorsqu'ils s'insèrent dans les systèmes d'acteurs, alors ils sont supports de compétences collectives.

- On peut donc parler de mariage de raison entre ingénierie territoriale et gouvernance territoriale : l'une ne va pas sans l'autre même si aujourd'hui les compétences collectives ont du mal à s'exprimer. En effet, les cercles de construction de compétences collectives sont encore souvent périmétrés autour de certaines catégories d'acteurs en fonction des logiques de collaboration préexistantes dans les territoires. C'est là où la force de rassemblement de certains acteurs devient indispensable.

Au terme de cette partie, nous pouvons nous demander dans quelle mesure ces projets se sont traduits par des changements significatifs dans les stratégies de développement territorial. L'observatoire territorial se présente comme un instrument de hiérarchisation et d'anticipation qui participe de deux formes d'ingénierie complémentaires. La première relève de la stratégie, de l'élaboration de ce cheminement destiné à atteindre des objectifs préalablement fixés. La seconde, opérationnelle, consiste à mettre en œuvre l'ensemble des ressources, des programmes et des tâches déterminés par l'étape précédente. L'observatoire territorial se présente ainsi comme particulièrement séduisant. Il offre toutes les apparences de la rationalité et laisse, dans le même temps, une grande liberté de manœuvre. Mais les cas étudiés permettent de conclure que ces apparences ne résistent que partiellement à la vérification des faits. Dans le contexte d'un projet de territoire, l'observatoire territorial présente plusieurs symptômes : une relative défaillance des modes de gouvernance territoriale, et une complexification grandissante des problèmes et des enjeux à traiter par les acteurs du développement territorial. Il suggère ensuite un principe de solution, une nouvelle forme de légitimité ou de pouvoir si ce n'est toujours par l'action mais tout au moins par l'intention de l'action. Développer une démarche de projet d'observatoire territorial consisterait, de plus, à dépasser la simple application localisée de mesures et de procédures mises au point ailleurs pour jouer réellement sur les ressources locales en les combinant au risque de perturber (parfois profondément) les cloisonnements et les jeux de pouvoir installés. Dans les projets d'observatoires territoriaux, la complexité et la richesse initiales du territoire se trouvent réduites au profit de ce qui est tenu pour essentiel. Cela peut sans doute améliorer le court terme mais diminue la capacité de l'organisation à se renouveler, à inventer et à s'adapter. Seconde conséquence, l'organisation territoriale, au regard des autres formes d'organisation, se caractérise par une sur-rigidité face aux difficultés non anticipées.

Après avoir interrogé les origines des projets d'observatoires territoriaux étudiés et les freins identifiés à la construction et à l'animation de ces projets, il s'agit à présent de répondre à la question suivante : quelles sont les compétences individuelles mises en jeu dans ces projets et comment s'articulent-elles ?

Partie III - Des compétences collectives aux compétences individuelles : pour quelles évolutions professionnelles ?

L’observatoire est l’objet principal à partir duquel nous interrogeons l’ingénierie territoriale et plus particulièrement les compétences des professionnels du développement. Nous avons vu que l’appropriation et les usages de nouveaux instruments tels que les observatoires territoriaux questionnent les conditions d’émergence des compétences collectives des acteurs territoriaux. Nous soutenons que les professionnels, que ce soit dans le cas d’observatoire ou d’autres instruments, sont confrontés à de nouveaux apprentissages, qu’il nous faut à présent interroger en termes de compétences individuelles.

L’ingénierie territoriale est un mouvement récent, lié à l’émergence et aux évolutions des politiques territoriales. Elle a nécessité d’être définie afin de connaître et de faire reconnaître le cœur de métier des professionnels du développement territorial et donc leurs compétences. Aujourd’hui, les interrogations portent davantage sur le passage de ces compétences individuelles aux compétences collectives et à la mobilisation des compétences en réseau. Cependant, il nous semble intéressant, après avoir analysé dans la deuxième partie ces dynamiques collectives, intra- et inter-organisationnelles, de voir comment en retour, évoluent également les compétences individuelles des professionnels

Dans un jeu d’acteurs atomisé, les agents de développement occupent une fonction stratégique notamment en ce qui concerne la mise en place d’une stratégie collective et la capitalisation des projets de développement territorial. Généraliste ou thématique, le professionnel participe à la conception et à la mise en œuvre d’une stratégie globale du développement d’un territoire dans une perspective de long terme. L’objectif de cette partie est de montrer que la mise en œuvre d’un observatoire territorial, en tant qu’instrument d’action publique, traduit sur les territoires des évolutions professionnelles à travers l’affirmation de nouvelles compétences (Lascoumes P., Simard L., 2011). Qu'est-ce qu'un professionnel compétent ? « Le professionnel compétent est celui qui non seulement est capable d'agir avec pertinence dans une situation particulière mais qui également comprend pourquoi et comment il agit. Il doit donc posséder une double compréhension : celle de la situation sur laquelle il intervient et celle de sa propre façon de s'y prendre » (Le Boterf G., 2004). Ainsi, nous allons démontrer que la mise en œuvre de compétences collectives dans l’ingénierie territoriale :

- est facilitée par l’existence de profils de professionnels hybrides, c'est-à-dire cumulant une compétence généraliste et une compétence spécialisée. Ces profils hybrides interrogent alors l’évolution de la relation de l’agent à l’élu,
- rétroagit sur les compétences individuelles des professionnels qui participent à ces compétences collectives. Il s’agira ainsi de questionner l’articulation entre les dimensions individuelle et collective de la compétence.

La perspective de notre thèse est celle d'une recherche utile à l'action pour mieux qualifier l'ensemble des compétences des professionnels de l'ingénierie territoriale, en allant au-delà du savoir-faire d'animation généraliste dont les métiers du territoire font preuve depuis longtemps. Quel est le poids des compétences techniques au sein de l'ensemble des compétences nécessaires pour accompagner l'évolution des territoires ?

Chapitre 7 - Profils et postures des agents engagés dans des projets d'observatoires

Les projets d'observatoires territoriaux sont, selon nous, des moments privilégiés pour observer l'évolution du métier et des compétences des professionnels du développement. La capacité intrinsèque à traiter les incertitudes de certaines situations complexes caractérise les professions (Alter N., 2000). La professionnalisation consiste alors en la construction de cette capacité. Au vu de la complexité des situations de projet territorial, Le Boterf (2004) ajoute que pour être professionnel, deux conditions sont à satisfaire : atteindre le but recherché et obtenir la reconnaissance d'autrui pour cette action. Le professionnel dispose de deux types de ressources : ses ressources propres, que l'on qualifiera de ressources internes, et les ressources de son environnement ou ressources externes. Les ressources internes, encore appelées « incorporées », sont étroitement liées à la personnalité de l'individu et regroupent des savoirs, savoirs-faire et qualités personnelles. Il nous semble important à ce stade de différencier les notions de profession et de métier. En effet, la notion de métier, d'usage courant, est plus complexe qu'il n'y paraît. Elle peut être définie par les critères suivants : « à partir du moment où des acteurs occupant certains postes se regroupent pour définir et défendre leurs rôles, débattent et tentent de stabiliser des savoir-faire spécifiques, encadrent ou cherchent à encadrer l'accès au marché du travail et revendiquent une identité spécifique, se la reconnaissent entre eux ou cherchent à se la faire reconnaître, on peut alors parler de métier » (Tourmen C., 2007, p. 19). Il est classique en sociologie des professions de partir de la définition d'une profession pour montrer la complexité des critères de sa définition avant de les nuancer. Depuis une vingtaine d'années a émergé une catégorie professionnelle autour du champ du développement territorial. Il apparaît cependant toujours aussi difficile de caractériser ces métiers. C'est pourquoi notre cheminement préfère partir des activités des individus en situation réelle ou prescrite (nous parlerons alors de tâches) pour voir comment la figure professionnelle, relativement récente, de l'agent de développement, évolue ou intègre de nouvelles dimensions liées à un autre registre de compétences (production et maîtrise de l'information territoriale), nécessaire à la mise en œuvre d'observatoires. La rencontre entre agent de développement et ingénieur informaticien donne-t-elle naissance à une nouvelle figure professionnelle que l'on pourrait dénommer « chargé de mission observatoire territorial » ? L'objectif est ainsi de tisser des liens entre les pratiques concrètes des agents de développement et les évolutions de leurs cadres de travail. Nous reprenons pour cela les discours des agents rencontrés afin de comprendre comment chacun se positionne vis-à-vis de l'instrument observatoire territorial et nous montrons qu'au regard de la diversité des situations, s'il est impossible de définir une profession nous pouvons qualifier quatre logiques typiques de positionnement vis-à-vis d'un projet d'observatoire territorial.

1. Les figures professionnelles de l'ingénierie dans les observatoires

Le métier de professionnel du développement peut se définir de la manière suivante : généraliste ou thématique, l'agent possède une vision transversale du développement d'un territoire, laquelle s'inscrit nécessairement dans une perspective globale et de long terme. Interface entre les élus et les citoyens, il facilite le travail partenarial, suscite la participation des habitants et met en réseau des compétences diverses. Polyvalent, avec une formation supérieure majoritairement universitaire, il exerce dans de très nombreuses structures publiques ou privées où les profils de poste sont encore peu définis par leurs employeurs (Barthe et al., 2004). Les profils des agents rencontrés feront l'objet d'une analyse à la fin de ce chapitre. Les tableaux suivants (Tableau 13 et Tableau 14) synthétisent ces différentes caractéristiques pour les agents rencontrés ainsi que pour l'équipe APEM. Les agents qui apparaissent dans ces tableaux regroupent les agents rencontrés sur les projets d'observatoires étudiés de manière approfondie et d'autres agents rencontrés durant la thèse car à un moment donné de leur projet de territoire, un projet d'observatoire a été envisagé.

Tableau 13 – Formations, origines et parcours des agents rencontrés

Cas d'étude/ structure	Origine géographique	Formation (Localisation)	Parcours (expériences antérieures au poste actuel)
pays Albigeois et Bastides	extrarégionale	MST environnement + DESS SIGMA (Toulouse)	Expérience dans l'environnement après MST, expérience à la chambre d'agriculture 65 après DESS, depuis 2005 au pays
Corbières-Minervois / pays Corbières-Minervois	locale	Sociologie + IUP environnement et aménagement du territoire	Expérience sur politiques d'insertion à Marseille (dispositifs d'évaluation du RMI), voyages, CDD de 3 mois au CR Poitou-Charentes (mise en place des chartes de développement de 4 pays)
Corbières-Minervois / pays Corbières-Minervois	extrarégionale	DESS aménagement, développement local (Tours) + DEA socio-anthropo-historique (Montpellier)	12 ans agent de développement à l'Association pour la promotion en milieu rural à la Réunion, DEA angle sociologique avec un travail socio-anthropo-historique sur l'île de la Nadière, travail de recherche avec le PNR de la Narbonnaise sur l'île de la Nadière, reprise d'une vigne, remplacements de professeur
Corbières-Minervois / pays Corbières-Minervois	locale (Sigean)	Maîtrise finances internationales (Toulouse) + DESS développement local (Toulouse)	DESS en développement local en alternance avec l'ADHCO sur le projet de territoire, communauté de communes de Mouthoumet sur la mise en place d'un document intercommunal d'urbanisme
Corbières-Minervois / CCI Carcassonne	locale (Mouthoumet)	M2 de géomatique et conduite de projet (Montpellier)	Chargée d'étude chez Transdév à Avignon (domaine des transports)
Corbières-Minervois / CG11	régionale (Tarn)	M2, SIG gestion de l'espace (St-Etienne)	Stage au SDIS de l'Aude, CDD en tant qu'ingénieur contractuel au SDIS, 2008 : CG
Corbières-Minervois / DDTM11	extrarégionale	?	1993 : contrôleur (Seine-et-Marne), 1999 : responsable suivi de travaux d'entretien (Aude), 2004 : devient ingénieur, muté responsable d'une subdivision (Reims), revient subdivisionnaire puis chef de l'Unité politiques publiques et planification
Corbières-Minervois / ADHCO	?	IUP aménagement et développement du territoire (Tours)	Juillet 1999 : assistant de l'agent de développement à l'ADHCO, puis agent de développement, puis directeur.
Corbières-Minervois / ADAT	extrarégionale	DESS aménagement rural, développement local (Montpellier)	1996 : Agence méditerranéenne de l'environnement (projet de PNR de la Margeride, puis au siège sur la coordination de programmes LIFE) puis ADAT en 2000
Corbières-Minervois / CG11	extrarégionale	Assistante sociale + licence DL (?) (Montpellier)	1971 à 1986 : assistante sociale de secteur dans l'Aude, de 1986 à 1996 : responsable de circonscription, 1996 : coordinatrice de zone CG
Corbières-Minervois / CG11	régionale (Herault)	DESS d'administration et de gestion des collectivités territoriales	Pendant ses études : réseaux d'éducation populaire et foyers ruraux, 1er poste : secrétaire général d'une comcom, Creuse (élaboration du projet de territoire), en parallèle : réseaux UNADEL et Mairie Conseil, chargée de mission, puis directrice du pays Entre Sarthe et Loire (accompagnement dissolution du syndicat), directrice du pays Loire, 2001 : chef de projet association de préfiguration pays Corbières-Minervois, 2004 : directrice de campagne Andrieu, cabinet du président du Conseil régional LR (mise en place de politiques territoriales au sein de la région), 2007 : démission, cabinet du président du Conseil général Aude + conseillère municipale Lézignan et vice-présidente de la CCRL, déléguée au PCM
Oloron-Haut-Béarn / pays Oloron-Haut-Béarn	extrarégionale	IEP de Toulouse + DESS politiques européennes Bayonne + DEA identité, territoire et société à IRSAM Pau, non terminé	2001 : 1er poste au pays
Oloron-Haut-Béarn / pays Oloron-Haut-Béarn	locale	Maîtrise en gestion à l'IAE (Pau) + DESS gestion des organisations touristiques (Foix)	Office de tourisme de la vallée d'Aspe en déc. 2005 (un an), association en vallée d'Aspe (un an et demi, mise en place de randonnées audioguidées), MOPA à Bordeaux (marques de pays, label assiettes et café de pays)
Oloron-Haut-Béarn / pays Oloron-Haut-Béarn	locale	Ingénieur en chimie et physique + formation animateur en TIC	3 ans de chômage, petits boulots divers dans la restauration, l'agroalimentaire, travail à la chaîne, réorientation animateur TIC, pays (2006)
Oloron-Haut-Béarn / DDTM 64	locale	Ingénieur (Lyon)	Travaux neufs routiers, bureau d'études routier, subdivision territoriale (3 ans, accompagnement des collectivités, gestion de voierie, réseau départemental, communal), gestion et management à la DDE, puis responsabilité du service ingénierie, aménagement durable puis poste actuel
Oloron-Haut-Béarn / CCVA	locale	DUT de commercialisation, gestion des entreprises (Bordeaux)	10 ans Decathlon : directeur de magasin, implantation de l'enseigne sur l'Espagne, le Béarn et la Bigorre, responsable marketing sur la marque Quechua (4 ans). Puis CCI de Pau (2 ans) : développement de l'Espagne et responsable d'un département de formation des métiers de la montagne, 2004 : vallée d'Aspe
Oloron-Haut-Béarn /	locale (la	Formation enseignante puis fonction	Travail en collectivité, au centre de gestion de la fonction

CC Barétous	vallée)	publique territoriale	publique territoriale, détachement plusieurs années auprès d'un parlementaire, comcom Barétous en 2001
Oloron-Haut-Béarn / CMA64	locale	Ecole de commerce (Montpellier) + 2008 : master ingénierie de projet à l'ESTIA (Bidart)	Commerciale de photocopieurs, marketing dans un cabinet, formatrice vacataire à la CMA 66, 1990 : agent de développement économique CMA64 (conseil individuel et procédures collectives, développement local), poste de veille stratégique en 2001
Oloron-Haut-Béarn / Maison de l'emploi et de la formation Orthez	pas locale	Licence professionnelle en veille et intelligence économique	Assurance, Total, étranger, 2008 : Maison de l'emploi et de la formation
Oloron-Haut-Béarn / CCPO	locale	Maîtrise administration économique et sociale (Pau)	Travail dans le privé (banque), concours rédacteur, responsable service population dans une commune de 5000 habitants, concours attaché, commune d'Oloron, 2003 : directeur administratif de la comcom d'Oloron à sa naissance, 2010 : directeur adjoint
PNR Ariège	locale	Ingénieur paysagiste (Angers)	ADASEA (mi-temps conseiller territorial, mi-temps dans un pays sur volet agriculture/envt), agence méditerranéenne de l'environnement (chargée de mission paysage), PNR en 2005 pour la phase de préfiguration
pays Couserans	régionale (Tarn-et-Garonne)	MST aménagement du territoire (Nantes)	1er stage avec la comcom du canton d'Oust, 2e stage de préfiguration du SICOSET (?), un syndicat. Embauche à ce syndicat (5 ans, par moment mis à disponibilité de la comcom Val Couserans) puis pays Couserans (2005)
pays Couserans	extrarégionale	LEA + DESS Aménagement et développement transfrontalier de la montagne (Foix)	Objecteur de conscience au syndicat de développement des vallées d'Ax (1 an et demi), contrats de terroir de St-Girons
région Midi-Pyrénées	Régionale	Doctorat en géographie à l'université de Toulouse-Le Mirail	1980 : centre de gestion, travail administratif, 1983 : direction (10 ans) de la maison de la montagne sur le Pays de Sault (association d'économie montagnarde), 1995 : Conseil général de l'Aude, chef du service développement local, 1999 : cabinet CR Midi-Pyrénées, 2003 : service politiques territoriales, 2008 : pôle d'appui aux territoires
DDT 09	?	Ingénieur de l'agriculture et de l'environnement, spécialisé en eau et assainissement (Strasbourg)	Toute sa carrière dans les services de l'Etat, postes de chef de cellule puis de chef de service. A Rodez, à Bordeaux, à Montpellier, Outre mer
Zone massif Pyrénées / OIER-SUAMME	pas locale	Ingénieur agricole (ISARA Lyon)	Service : 1er hussard, parachutiste à Tarbes, mise en place d'un réseau de fermes pilotes pour utiliser les parcours ovins Alpes du sud, société d'élevage des Pyrénées-Orientales : opération expérimentale en matière de réhabilitation de la subéraie, organisation de transhumance inverse..., SIME (service élevage LR, recherche développement liée à l'activité pastoral) => structure qui devient OIER SUAMME
Zone massif Pyrénées / CRPGE	extrarégionale	Technicien agricole + fac écologie et aménagement du territoire + DEA géographie + thèse non terminée	Travail de développement pastoral, objecteur de conscience au Parc national des Pyrénées, développement pastoral
Zone massif Pyrénées / CRPGE	extrarégionale	DESS environnement, ressources naturelles renouvelables	Bureau d'études d'architectes paysagistes (8 mois, état des lieux d'une MAE), Espaces naturels régional (2 ans, problématique de biodiversité, de bio-indicateurs, cellule SIG), Chambre d'agriculture 65 (8 mois sur les phytosanitaires), DDA 65 (atlas de l'eau, SIG), Arvalis (3 mois, étude de territoire par rapport à des pollutions phytosanitaires), 2003 : CRPGE
Zone massif Pyrénées / CCHB	*extrarégionale*	*DESU géologie (Toulouse) + DESS gestion sociale de l'environnement, valorisation des ressources territoriales (Albi)*	*1 an au labo de géologie de l'université Paul Sabatier, stage au BRGM sur modélisation 2D des risques de glissements de terrain, petits boulots, 6 mois à la chambre d'agriculture du Tarn sur étude sur le risque d'érosion des sols, déclarations PAC, contrôles PAC à l'AUP, CCHB*
Zone massif Pyrénées / ex SUAIA	extrarégionale	Ingénieur agronome (INA-PG)	Stage filière lait Espagne, 4 mois chambre d'agriculture du Tarn (conseillère animatrice territoriale), CDD Institut élevage (filière lait), choix de travailler sur la montagne (SUAIA), licenciement en 2007, reconversion professionnelle (institutrice)
Zone massif Pyrénées / CBE Comminges	extrarégionale	DESS en développement local (Toulouse)	DESS en développement local en alternance avec le CBE Comminges, embauche ensuite
Zone massif Pyrénées / pays Pyrénées-Méditerranée	régionale (Tarn)	DUT hygiène, sécurité, environnement + licence professionnelle environnement	Stage au conservatoire des sites alsaciens, stage chambre d'agriculture des Pyrénées-Orientales, sept. 2006 : pays
Zone massif Pyrénées / pays Pyrénées-Méditerranée	?	DESS SIGMA (Toulouse)	Chargée de mission SIG pour Bretagne Vivante (4 ans, association régionale de protection et d'étude des patrimoines naturels), 2008 : pays

Tableau 14 – Profils des agents APEM en août 2011

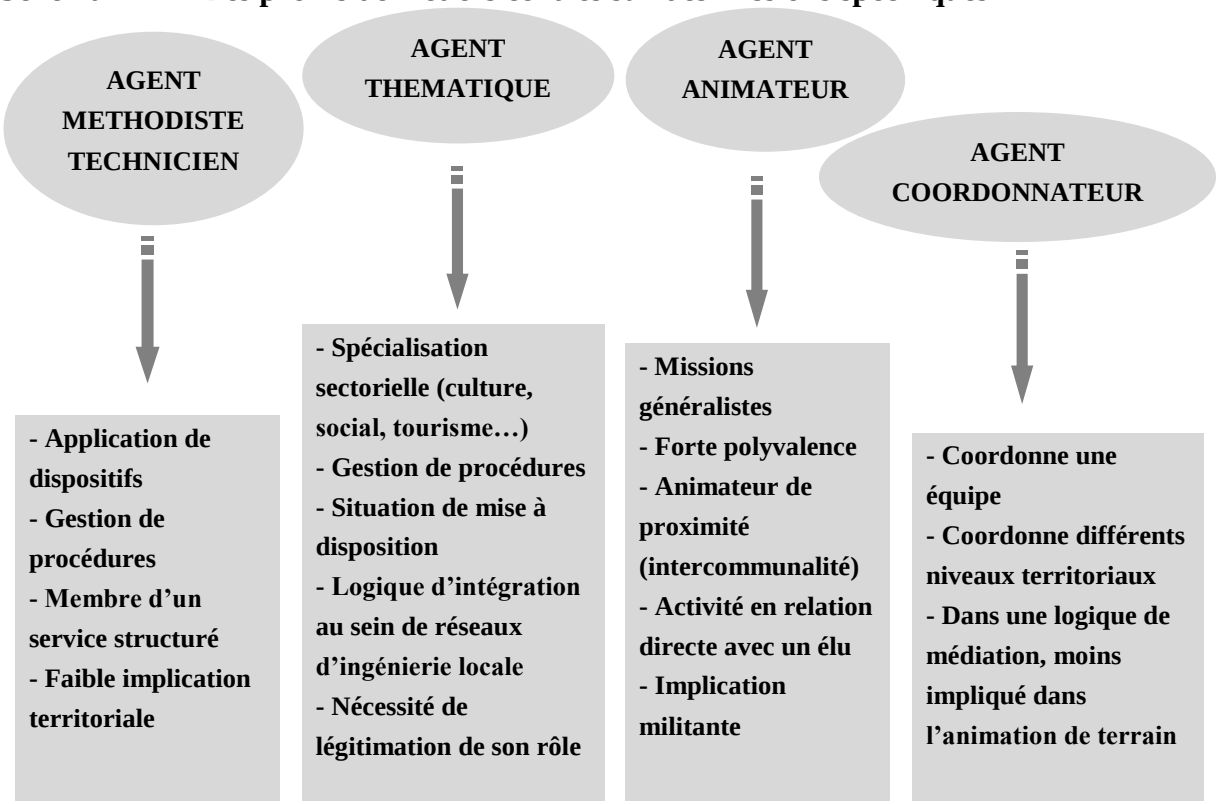
Zone massif / APEM	**Origine**	**Formation**	**Parcours (expériences antérieures au poste actuel)**	**Poste actuel**
Zone massif / APEM	Régionale (Aveyron)	DESS aménagement et développement transfrontalier de la montagne (Foix) + Mastère systèmes d'informations localisées pour l'aménagement des territoires (Montpellier)	Chargé d'études laboratoire de recherche (4 mois), Conseiller spécialisé CER (6 mois), Chargé d'études à la SEM d'aménagement du Tarn-et-Garonne (18 mois), Chargé d'études au SUAIA (6 mois), Chef des projets à l'APEM (8 ans)	Directeur
Zone massif / APEM	Extra-régionale	DESS SIGMA (Toulouse)	Développement d'applications client-serveur chez Transiciel Sud-Ouest (2 ans), APEM (2003)	Chef de projet informatique
Zone massif / APEM	Locale	DESS en sciences cognitives et ergonomie (Toulouse)	Création d'un Cd-Rom pour les Éditions Sedrap Toulouse, Ergonome stagiaire pour les Éditions Milan Multimédia (6 mois), Employée saisonnière en secrétariat à Bourg-Saint-Maurice (4 ans), Assistante commerciale pour AJC Multimédia à Bagnères-de-Luchon (1 an), APEM (2009)	Ergonome multimédia
Zone massif / APEM	Extra-régionale	BTS Assistante de gestion PME-PMI + Licence professionnelle valorisation, animation et médiation des territoires ruraux (Bordeaux)	Secrétaire administrative et commerciale (4 ans), APEM (2009)	Assistante de direction
Zone massif / APEM	Extra-régionale	Institut d'Études Politiques de Toulouse + Master pro. pratiques sociales du développement (Paris)	Chargée de mission pour l'ONG Enfants d'Asie ASPECA (Phnom Penh, Cambodge, 6 mois), Chargée de mission d'un projet de développement communautaire pour le programme APEX (Montevideo, Uruguay, 5 mois), Coordinatrice de projet de développement chez Médecins du Monde (Potosi, Bolivie, 1 an), Attachée de coopération adjointe à l'Ambassade de France (La Havane, Cuba, 2 ans), APEM (2009)	Chef de projet
Zone massif / APEM	*Régionale (Tarn)*	*DESU géologie + DESS gestion sociale de l'environnement, valorisation des ressources territoriales*	*Cf. ci-dessus*	*Chargé d'étude*
Zone massif / APEM	Extra-régionale	Ingénieur agronome + Master recherche + Doctorat de géographie	Main d'œuvre occasionnelle INRA Toulouse, Saisie et suivi des dossiers de demande de primes PAC Chambre d'Agriculture 81 et DDA 31, APEM (sept 2008)	Chargée de mission - doctorante
Zone massif / APEM	Locale	Ingénieur européen en informatique	Société de services (5 ans), APEM (août 2011)	Ingénieur informaticien

1.1 Les professionnels du développement, chevilles ouvrières de l'ingénierie territoriale

Nous avons rencontré durant notre deuxième phase de terrain un ensemble de professionnels de l'accompagnement du développement territorial. Comme nous l'avons déjà indiqué, les rencontres étaient motivées par l'implication plus ou moins directe dans un projet d'observatoire territorial. Ce sont 33 entretiens approfondis avec 13 hommes et 20 femmes (voir table des cas en Annexe 14 Annexe 14) qui nous ont permis d'approfondir les conditions d'activités des professionnels du développement. Les agents rencontrés nous ont fourni leur parcours de formation initiale et d'expériences professionnelles antérieures, leurs missions actuelles et leurs activités (et leurs évolutions s'il y avait lieu). Rappelons qu'il existe une hétérogénéité dans notre protocole concernant le recueil d'informations entre agents de développement concernés par des projets d'observatoire (entretiens) et agents de l'APEM, du fait de l'observation participante.

L'agent de développement met en réseau des compétences diverses afin d'accompagner la concrétisation de l'action de développement territorial. Il répond à un impératif de transversalité en tentant de mettre en œuvre une approche globale, systémique des réalités locales et en combinant les différentes dimensions du développement, ce qui nécessite une connaissance et une compréhension de ces différents univers. Les agents ont un rôle de mise en réseau, d'explicitation des enjeux du développement territorial, d'accompagnement et de médiateur, donc un rôle stratégique dans la conduite des projets de développement territorial ; ils sont la figure de prou de cette ingénierie territoriale. C'est pourquoi nous nous focalisons sur leurs activités et leurs compétences. Malgré un important travail, notamment en termes de construction de référentiels métier (cf. chapitre 8), les agents, eux, ont toujours du mal à définir leur métier, à le faire reconnaître et disposent de peu d'instruments pour y arriver. La faiblesse voire l'absence de fiches de poste disponibles lors des entretiens effectués auprès des agents attestent de ce problème. Barthe et al. (2004) ont d'ores et déjà identifié différents profils d'agents de développement.

Schéma 27 – « Des profils de métiers centrés sur des missions spécifiques »



Source : Barthe L. et al., 2004, p. 57

Les différents agents rencontrés s'inscrivent plus ou moins dans ces différents profils. En effet, rares sont ceux qui correspondent entièrement à des profils présentés ci-dessus. Ce n'est pas parce que l'agent est spécialisé sur une thématique donnée que celui-ci n'a pas une importante fonction d'animation par exemple, avec des liens étroits avec les élus. De plus, il manque dans cette typologie la fonction de veille informationnelle. Parmi les agents rencontrés, seul un petit nombre est concerné par cette activité comme activité centrale de son emploi (Tableau 15), mais tous ont à y faire face aujourd'hui. Au final, les profils des agents doivent être analysés au regard du projet de territoire et non dans l'absolu. Par exemple, dans certains cas nous avons un SIGiste qui n'est pas seulement embauché pour produire du SIG mais qui a également des missions d'animation ou d'analyse thématique (sur l'environnement par exemple) ; dans d'autres cas, le SIGiste est cantonné à la mise en place et au suivi d'un SIG, et son interaction avec les autres agents de son équipe n'en sera que plus cruciale.

Selon Piveteau (2010), l'ingénierie territoriale est un véritable « corps social » rassemblant une population hétérogène de professionnels. Notre tableau montre en effet la diversité des profils des agents rencontrés, que l'on retrouve aussi bien dans des collectivités territoriales que dans des services déconcentrés de l'Etat, dans des organismes consulaires, des associations et des bureaux d'études. « Ce sont les hommes et les femmes des "métiers flous" (Jeannot G., 2005), ceux qui composent avec, mettent en œuvre et tricotent les

dispositifs d'action publique dans les territoires » (Piveteau V., 2010, p. 6). Cependant, pour Michun, « hors les questions de rémunération et de stabilisation professionnelle, le métier d'[agent de développement local] n'a rien de flou, d'indéterminé : il se construit autour de compétences liées à la gestion de projets ainsi qu'à l'animation territoriale. C'est au flou dans la définition des missions qu'il faut s'attaquer » (Michun S., 2007, p. 31). On peut également faire l'hypothèse que ces « métiers flous » sont, tout comme la prolifération des politiques contractuelles, des « symptômes conjoints d'une même évolution de fond de l'action publique » (Jeannot G., 2005, p. 33) allant vers une multiplication des acteurs impliqués, une évolution des conditions de financement des agents et une dépendance relative aux élus.

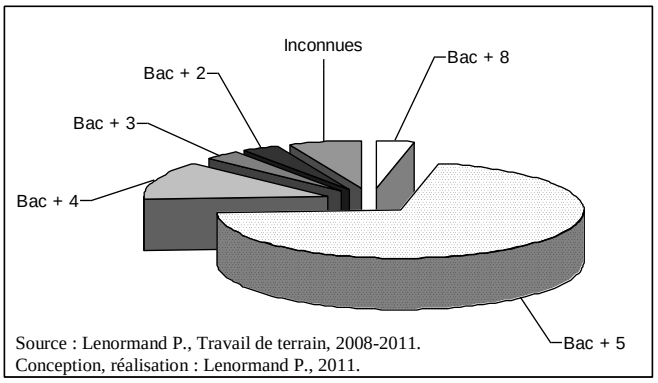
1.2 Les différentes figures professionnelles : missions et activités

Différentes figures professionnelles se côtoient donc au sein de l'ingénierie territoriale : celles constituant le cœur du champ du développement territorial (agents de territoires de projet, de collectivités) et celles participant à appuyer ce développement (agents de l'Etat, agents associatifs, consultants…). La multiplicité des institutions, des politiques et des instruments composant le « monde du développement » ainsi que le vocabulaire foisonnant utilisé pour cerner l'ingénierie territoriale ne doivent pas faire oublier que, pour l'essentiel, le développement territorial est l'affaire de femmes et d'hommes œuvrant sans que leur métier soit toujours reconnu.

1.2.1. Formations, parcours professionnels et mobilité territoriale

Sur 33 entretiens approfondis avec des professionnels du développement, nous avons rencontré un agent de niveau bac+8, 22 de niveau bac+5, 4 de niveau bac+4, 3 de niveau licence, 1 ayant un DUT et 2 agents dont le parcours de formation n'a pas été précisé.

Graphique 3 – Répartition du niveau de formation des professionnels rencontrés

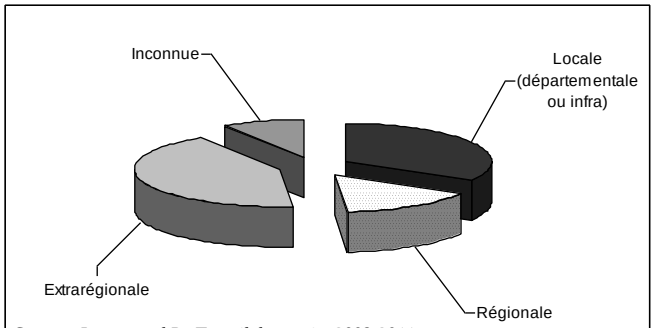


Source : Lenormand P., Travail de terrain, 2008-2011.
Conception, réalisation : Lenormand P., 2011.

La majorité (25/33) ont une formation universitaire, les autres ayant une formation d'ingénieur (agricole/agronome/paysagiste/généraliste), à l'exception d'un agent étant

diplômé d'une école de commerce. La majorité des agents rencontrés ont un cursus ayant trait au développement local, à l'aménagement du territoire et/ou à l'environnement. Seuls 5 agents ont une spécialité en géomatique et 4 une formation en gestion et administration des collectivités (Tableau 13). Plus d'un tiers des agents ont à leur actif au moins deux diplômes dans des domaines assez différents. On peut alors distinguer ceux qui ont bifurqué en début de carrière, qui sont les plus nombreux (par exemple une Maîtrise en finances internationales puis un DESS en développement local), de ceux qui se sont reconvertis durant leur carrière (par exemple après une longue expérience d'assistante sociale) ou qui ont repris une formation pour progresser dans leur emploi (en effectuant, par exemple, un Master de gestion de projet). Les différentes études disponibles sur l'ingénierie territoriale ne prennent pas en compte ces « bifurcations » en cours de carrière en ce qui concerne un parcours de formation complémentaire au parcours initial, or elles peuvent éclairer, selon nous, l'analyse en termes de compétence des agents. Par exemple, la force de vente développée par un commercial peut être utile à l'agent CMA pour vendre ses études auprès des élus locaux. Un double diplôme permet également aux agents d'acquérir soit une double compétence technique soit une compétence technique associée à une compétence en gestion de projet ou management d'équipe. Du point de vue de l'origine géographique des agents, 11 agents sur 33 ont une origine locale (départementale ou infra) par rapport au poste occupé lors de l'entretien, 4 régionale, 14 extrarégionale et 3 ne nous ont pas été précisées.

Graphique 4 – Répartition de l'origine des professionnels rencontrés par rapport au poste occupé lors de l'entretien



Source : Lenormand P., Travail de terrain, 2008-2011.
Conception, réalisation : Lenormand P., 2011.

Deux pôles existent parmi les agents rencontrés : ceux jouant de la mobilité territoriale pour asseoir leur mobilité professionnelle (changements de poste fréquents pour progresser dans l'organigramme) et ceux pour qui la localisation géographique du poste prime sur l'emploi exercé.

1.2.2. Leurs missions et activités

Tableau 15 – Postes occupés, missions et activités principales des agents rencontrés

Cas d'étude/ structure	Poste actuel (entretien)	Missions	Activités (principales)
pays Albigeois et Bastides	Chargé de mission	Conception et animation de l'observatoire de territoire, suivi thématique environnement	Diagnostic climat du territoire => observations, indicateurs, plan d'action réduction émissions gaz à effet de serre Mise en ligne d'informations sur l'observatoire, actualisation des données, animation de groupes thématiques, présentation de l'outil aux comcom, publication de lettres d'infos
Corbières-Minervois / pays Corbières-Minervois	Coordinatrice du pays	Suivi et pilotage des actions en cours ; représentation, médiation, management ; gestion administrative et budgétaire	Coordonner l'équipe et faire le lien entre élus et citoyens, accompagnement des porteurs de projet. "posture de médiation, entre différents acteurs, il faut comprendre les points de vue, pouvoir les expliquer et les faire partager. Et on a aussi une posture, essentielle, d'écoute"
Corbières-Minervois / pays Corbières-Minervois	Adjointe au chef de projet	Pilotage des actions Pays et suivi des actions partenariales dans les domaines suivants : Foncier, urbanisme, habitat, éco construction, circuits courts agro alimentaires, déploiement du haut débit	Fiche de poste : emploi-formation, schéma de services, NTIC, gestion de l'espace rural et habitat. Mise en œuvre du schéma de services au public, copilotage du projet de pays, étude-action pour le développement des circuits courts, recherche-action sur les petites exploitations, argumentaire du dossier pour un lycée à Lézignan, mise en place d'un référendum sur l'hôpital, animation de commissions du conseil de développement, préparation de conseils d'administration, suivi de l'écoconstruction, mise en place du schéma habitat, schéma de gestion de l'espace rural (ocager) et suivi du PSDR
Corbières-Minervois / pays Corbières-Minervois	Chargé de mission	Mission économie, emploi, formation, services	Accompagner la plate-forme emploi-formation, le dispositif local d'accompagnement, les porteurs de projets dans le cadre du contrat de pays, faire émerger les projets, travailler avec les agents de développement des territoires, animer des groupes au conseil de développement, animer l'Engagement de développement de l'emploi et des compétences avec l'Etat
Corbières-Minervois / CCI Carcassonne	Chargée de missionc	Mission observatoire	Gérer les publications (lettre de conjoncture), mettre en place des outils (baromètre de conjoncture), études internes ou avec des collectivités, présentation de l'observatoire (code 11), conventions
Corbières-Minervois / CG11	Chargée de mission	Chef du projet SIG (outil départemental). Missions administratives et techniques	Mettre en place la centralisation de données au niveau des services, former le personnel, assurer la pérennité des outils, rédiger les CCTP pour marchés, assister à la veille technologique, forums, représentation à l'extérieur du groupe de travail, au niveau départemental
Corbières-Minervois / DDTM11	Responsable équipe	Porter à connaissance les politiques publiques dans les documents d'urbanisme	Conseil en aménagement, suivi des documents de planification à l'échelle communale, voire intercommunale, des schémas de cohérence territoriaux, mise en place d'une base de données communale
Corbières-Minervois / ADHCO	Directeur	Suivi et pilotage des actions de l'association ; gestion administrative et budgétaire	Volet RH important (suivi contrats de travail, embauches, lien avec un certain nombre de partenaires), suivi de la formation, de la convention collective, du développement des secteurs, de la trésorerie. Travail de coordination, d'équipe. Animation des administrateurs, de comités de pilotage, préparation des budgets, recherche de partenariat
Corbières-Minervois / ADAT	Agent de développement	Animation de l'association	Rédaction de projets, réunions de travail, organisation d'ateliers, comptabilité, courrier, animation du comité de pilotage, du comité de rédaction du journal, du projet de développement culturel (travail sur la mémoire), lien au réseau (surtout pays AUJ)
Corbières-Minervois / CG11	Coordinatrice de zone	Animation, interface entre le territoire et le département	AVANT : réunions d'information auprès des élus, rencontres des conseils municipaux, des élus de la structure intercommunale, signatures de 1) conventions de partenariat 2) accords d'objectif 3) contrats de territoire AUJ : travail de repérage des projets qui viennent nourrir le projet de pays, suivi de l'évolution de ces projets
Corbières-Minervois / CG11	Chargée de mission (et élue)	Missions classiques de cabinet. En tant qu'élue : communication pour la comcom (site internet), projet de médiathèque tête de réseau, club de rugby de Lézignan	Lien entre politique de l'administration, mise en œuvre administrative des politiques décidées par les élus, adéquation entre le projet politique et la mise en œuvre par les services. Suivi du programme pays cathare, culture, tout ce qui est UE, fonds européens, arc latin, aménagement du territoire, politique enfance jeunesse, etc. Fonctions classiques de cabinet : écrire des discours, lire la presse, veille politique
Oloron-Haut-Béarn / pays Oloron-Haut-Béarn	Chargée de projet pays	Responsable du projet de pays, gestion administrative et budgétaire	Suivi contrat de pays, réalisation schéma de développement économique (mobilisation des acteurs, réflexion, accompagnement du prestataire), suivi comptable, préparation budgétaire, dossiers de demande de subvention, réponse à appel à projet = rédaction, partenariat, réseau entre techniciens des comcom, information permanente (réunions collectives), animation du conseil de développement, schéma santé, schéma mobilité, artisanat d'art, filière textile (structuration de la filière), structuration du tissu associatif (réunions-formation des responsables associatifs)
Oloron-Haut-Béarn / pays Oloron-Haut-Béarn	Chargée de mission	Animation de l'axe transversal des pôles touristiques du Béarn, observatoire touristique	Rédaction de dossiers, de cahiers des charges, recherche d'infos, organisation de réunions, gestion de projet, accompagnement de porteur, logistique
Oloron-Haut-Béarn / pays Oloron-Haut-Béarn	Animateur TIC	animateur TIC, cyber-base	Cyber-base : accès libre (réponse aux demandes des utilisateurs) + ateliers thématiques, projets : référent technique sur la partie observatoire, projet de centre de ressources virtuelles pour les artisans et commerçants de proximité
Oloron-Haut-Béarn / DDTM 64	Responsable équipe	mi-temps à la délégation territoriale, mi-temps responsable de la mission observation des territoires	Délégation territoriale : accompagnement sur des projets, à plutôt court terme Mission observation : répond à une question (en interne ou externe), stratégie en matière de patrimoine de données, stimuler et faire avancer, plus long terme
Oloron-Haut-Béarn / CCVA	Agent de développement	Développement économique et touristique (pôle touristique),	Accompagne dans la définition du projet, dans les recherches de financement, mission d'assistance technique, d'ingénierie de projet, comcom, commune et porteur de projet

		mission d'ingénierie sur les porteurs de projet et maître d'ouvrage publique	privé, participe à l'élaboration d'un projet de territoire
Oloron-Haut-Béarn / CC Barétous	Directrice	Gestion de la comcom + missions auprès de certaines communes	Administration (réunions de bureaux, de conseils et CR), suivi de dossiers d'investissement de communes, ordures ménagères, service public d'assainissement non collectif, service d'assainissement autonome, Plan local de randonnées, projet de centre d'allotement
Oloron-Haut-Béarn / CMA64	Chargée de mission	Fonction d'observatoire permanent	Etudes pour le compte des collectivités (l'étude d'implantation d'un commerce, d'une activité artisanale et commerciale, étude préalable à un aménagement urbain) + convention recherche à mi-temps (problématique du développement des compétences des actifs de l'artisanat), enquête régionale sur les formations, collecte des données pour le Conseil économique et social d'Aquitaine, publication de chiffres, conception, analyse, restitution...
Oloron-Haut-Béarn / Maison de l'emploi et de la formation Orthez	Chargée de mission	Chargée d'information et de communication. Cellule de veille territoriale, en charge de l'observatoire socio-économique de la Maison de l'emploi et de la formation	Cellule de veille, 60% : mise en place d'un portrait de territoire, d'un diagnostic partagé avec les partenaires qui permet d'élaborer le plan d'action, 20% sur la mise en place de l'information en direction de notre public, que ce soit les élus, chefs d'entreprise, les créateurs d'entreprise, les salariés, c'est-à-dire mise en place d'un site internet et d'un extranet et communication liée à la structure
Oloron-Haut-Béarn / CCPO	Directeur général adjoint	Partie juridique, personnel, comptabilité, finance, c'est-à-dire montage du budget, suivi + interface avec le DGS	Responsable cuisine centrale, responsable de l'aire de grand passage, travail des dossiers avec les élus, participation aux commissions
PNR Ariège	Responsable équipe	AVANT : chargée de mission élaboration de la charte, AUJ : responsable du pôle patrimoine bâtit et naturel, paysage espace	AVANT : diagnostic du territoire (tourisme, environnement, social, territorial, patrimoine bâti), animation des groupes de travail, des actions de préfigurations. AUJ : beaucoup de relationnel, de téléphone, de réunions (en tant que partenaire ou en tant qu'animateur), montage, suivi de dossiers, ingénierie financière
pays Couserans	Chargé de mission	Contractualisation et aide aux collectivités	Contractualisation : contrat de pays, de pôle touristique, plan de revitalisation (gestion et suivi du fond de conversion), aide au montage de projets pour les collectivités et privés, gestion, suivi et défense des dossiers face aux financeurs, suivi des études de faisabilité du projet de pôle culturel aquatique, avant le PNR : dossiers transversaux, charte forestière + cartographie, évaluation des politiques
pays Couserans	Directeur	Management équipe	
région Midi-Pyrénées	Directrice pôle d'appui aux territoires	Responsable du pôle d'appui aux territoires (PAT) et co-animation du réseau rural régional (RRR)	PAT : organisation, conception des séminaires, RRR : conception appels à projet, élaboration cahiers des charges, sélection, suivi, financements, comités de pilotage ; commission permanente du RRR, proposition d'actions, validation ; niveau national ; mise en œuvre du FEADER axe 3, négociation des programmations, du contenu des mesures ; participation à des manifestations, beaucoup de réunions
DDT 09	Chef de la mission connaissance et animation des territoires	Encadrement et management des agents dans la mission connaissance et animation des territoires	Organisation, mise en place de procédures (interne et externe)
Zone massif Pyrénées / OIER-SUAMME	Chargé de mission	R&D en matière d'emploi du territoire, dimension collective du pastoralisme	Mise en place des plans de gestion d'estives, des opérations de brûlage dirigé, suivi et évolution des milieux, animation de deux réseaux (brûlage dirigé et réseau coupures combustibles)
Zone massif Pyrénées / CRPGE	Directeur	Mise en place, direction du GIP, international, communication, appui des animatrices	
Zone massif Pyrénées / CRPGE	Chargée de mission	Mi-temps SIG/base de données, mi-temps animation pastorale	AVANT : restructuration de la base de données, récupération des données antérieures. AUJ : 1/3 SIG = alimenter annuellement, répondre aux demandes, valoriser la donnée. 1/3 étude, en lien avec le pastoralisme et 1/3 animation pure (association foncière pastorale, accompagnement de gestionnaire classique, des travaux d'amélioration pastorale)
Zone massif Pyrénées / CCHB	Chargé de mission	AVANT : technicien SIG pour le PER (2 ans). AUJ : animation PER, charte forestière, CLE, politiques contractuelles	« les taches se sont élargies, elles se sont diversifiées énormément, puisque entre le SIG et entre l'animation de réunion, c'est quand même deux mondes assez différents, il y a plein de…, c'est très varié". Test informatique, écriture de fiche-action, gestion de matériel pour éleveurs...
Zone massif Pyrénées / ex SUAIA	Non applicable	Non applicable	Non applicable
Zone massif Pyrénées / CBE Comminges	Chargée de mission	Animation plate-forme des métiers de l'aide à domicile, petite enfance, observatoire	Montage d'actions partenariales, recherche documentaire, analyse documentaire, animation de réunions de partenaires, participation à des réunions, recherche de financements, administration et finance (entre 10 et 20 %), communication et diffusion d'informations sur internet, participation à des foires ou des salons, création de salons
Zone massif Pyrénées / pays Pyrénées-Méditerranée	Chargée de mission	AVANT : bois construction, AUJ : écologie, énergie	Réactivité permanente sur les nouveaux dispositifs financiers et réglementaires, montage d'une agence locale de l'énergie, beaucoup de réunions (réunions d'information, de consultation, définition de projets)
Zone massif Pyrénées / pays Pyrénées-Méditerranée	Chargée de mission	AVANT : chargée de mission SIG, AUJ : SIG, suivi-évaluation	25 % sur cartographie SIG, maintien du SIG en local et exploitation des données, 30 % sur l'habitat et le paysage (schéma stratégique habitat et paysage), 10 % sur un projet de coopération avec le SIVU et un territoire catalan

a. Leurs missions : des postes qui restent vagues

Les tableaux présentés ci-dessus montrent une réalité complexe et diverse de ces métiers. Il paraît difficile de dégager un sens général de ces tableaux qui dévoilent une ingénierie pratique, située et opérationnelle. Le recensement des chargés de mission de pays sur le massif pyrénéen (Tableau 16) confirme une tendance nationale, à savoir la grande diversité des intitulés de poste et des missions de ces agents. Les agents de collectivités territoriales, de chambres consulaires ou des services de l'Etat ont également des intitulés de poste très diversifiés. Il est difficile de comparer notre étude à celle menée par ETD sur les moyens d'ingénierie des pays (2006) car leur enquête, contrairement à la nôtre, intégrait les postes administratifs. Ceci peut notamment expliquer le fait que notre moyenne d'agents par pays est de 2,9 alors que la leur est de 4,3. La moitié des pays pyrénéens disposent de 0 à 2 agents de développement, 85% de 0 à 5 agents. Dans le cas de 2 pays, il y a mise à disposition d'agents de collectivité (département et communauté de communes) pour l'animation du pays. Enfin, comme mentionné dans l'enquête d'ETD, les équipes les plus nombreuses se composent de postes de coordination globale de projet et de postes orientés sur des champs spécifiques.

Tableau 16 – Répartition des agents de développement (hors personnel administratif) dans les structures porteuses de pays pyrénéens en 2011

	Couserans	**Foix Haute-Ariège**	**Pyrénées Cathares**	**Tarbes-Haute-Bigorre**	**Nestes**	**Vallée des Gaves**	**Oloron-Haut-Béarn**
Animation générale	Directeur Chargé de mission développement local et cartographie	Animatrice-coordinatrice	Directeur-animateur	Animation généraliste par comcom Haute-Bigorre	Animatrice-coordinatrice	Chef de projet	Responsable
Postes spécialisés	Chargée de mission économie solidaire Chargée de mission patrimoine Chargé de mission culture Chargé de mission politique de l'habitat Chargé de mission tourisme			Animateur pôle touristique	Chargée de mission environnement -agriculture-économie sociale et solidaire	Chargée de mission tourisme	Chargée de mission LEADER Chargée de mission tourisme Animateur cyber-base

	Basque	**Corbières-Minervois**	**Vallée de l'Agly**	**Terres Romanes**	**Haute Vallée de l'Aude**	**Pyrénées-Méditerranée**	**Comminges**
Animation générale	Directeur	Chef de Projet Adjointe au chef de projet		Directeur	Animateur	Directrice Directrice adjointe	Coordinatrice au CG31
Postes spécialisés	3 chargés de mission	Chargée de mission culture Conseiller Energies Chargé de mission Emploi Formation	3 chargés de mission (dont un sur LEADER)	Chargée de mission LEADER et appui à la programmation Chargé de mission services numériques	Recrutement 1er semestre 2009 (?)	Chargée de mission écologie et énergie Chargée de mission culture patrimoine Chargée de mission coopération et FEP Chargé de mission LEADER Chargé de mission FEP et tourisme	3 chargés de mission au CBE

Source : Lenormand P., travail de terrain 2008-2011

Ce sont de nombreuses thématiques et/ou procédures qui sont regroupées derrière le terme « chargé de mission ». Les fiches ROME de Pôle Emploi intitulées « Développement local » et « Mise en œuvre et pilotage de la politique des pouvoirs publics » (voir en Annexe 15) témoignent de la diversité des intitulés des postes des professionnels du développement. La deuxième fiche intègre une compétence dans l'utilisation de système d'informations, ce qui n'est pas le cas pour la fiche « Développement local ». Les missions des professionnels du développement sont définies par des injonctions globales (développement durable, efficacité de l'action publique…) (Jeannot G., 2005) et consistent à faire émerger une action cohérente pour répondre à une stratégie de développement d'un territoire. Ces missions, qui peuvent être déclinées selon les profils d'agents (cf ci-dessus), se déclinent en deux grands types : d'une part, la définition de la stratégie (qui inclut la définition des besoins, la collecte des financements et le suivi des réalisations) qui passe par le relais, l'interface entre élus et acteurs locaux, afin de faire émerger cette stratégie, et d'autre part, l'accompagnement de projets dans des domaines ciblés mais constitutifs de la stratégie globale des territoires. Leurs missions et activités relèvent encore principalement de l'animation, à savoir une mise en relation d'acteurs pour favoriser les échanges et la construction d'un projet de territoire partagé, même si les intitulés de poste sont moins explicites (aucun « animateur » n'a été rencontré). Enfin, l'orientation vers des profils thématisés indique des spécialisations liées à des domaines d'intervention mais exige, malgré tout, la maîtrise d'un socle commun en termes de conduite de projet.

b. Leurs tâches et activités

Rappelons ici que les tâches répondent aux attentes de l'employeur, elles relèvent du travail prescrit tandis que les activités correspondent au travail effectivement réalisé. « A une tâche correspondent des objectifs, des moyens et des conditions de réalisation » (Tourmen C., 2007, p. 16). Cependant, nous effectuons une analyse à partir des discours des agents ; aussi est-il difficile de pouvoir différencier la tâche de l'activité réellement mise en œuvre. Les professionnels du développement ont un cœur de métier sans mystère (Michun S., 2007), décrit par les huit principales tâches énoncées par l'Association de professionnels du développement économique en Rhône-Alpes (2005) :

- « Conduire des diagnostics territoriaux ou thématiques.
- Contribuer à la construction d'une stratégie de développement territorial.
- Concevoir, formaliser, conduire des programmes, contrats, procédures ou des projets opérationnels.
- Mobiliser les acteurs locaux, animer des réseaux.
- Conseiller et / ou réaliser des prestations de service et d'accompagnement des porteurs de projet.
- Construire et mettre en œuvre une stratégie de communication interne et externe.
- Contribuer à l'évaluation des politiques et des actions mises en œuvre.
- Réaliser une veille sur la réglementation, les outils et méthodes du développement territorial, l'environnement économique, social, culturel, politique » (ARADEL, 2005, p. 12).

Encore une fois, dans notre échantillon, motivé par l'implication dans un projet d'observatoire, les tâches et activités des professionnels rencontrés, ainsi que de ceux de l'APEM, sont très diversifiées. Afin d'appréhender l'évolution de ces tâches, il est possible de prendre appui sur les enquêtes mentionnées dans le chapitre 2. Selon l'enquête menée en Rhône-Alpes et les agents interrogés, les principales activités exercées en 2009 sont : « l'animation de territoire et/ou de projet, la conception de stratégie et de projet de développement, l'aide à la décision » (Carton A. et al., 2010, p. 14). Les activités sont donc principalement tournées vers la mobilisation, l'accompagnement et la coordination de différents partenaires pour identifier les besoins et les traduire (Nay O., Smith A., 2002) en termes de projets. Les activités des agents varient cependant fortement (Barthe L. et al., 2004) selon que le professionnel considéré renvoie plutôt à l'archétype du technicien (application de dispositifs, de procédures dans un service structuré), de l'agent thématique (culture, social, tourisme, etc.), de l'agent animateur (polyvalent et militant dans un Parc ou une communauté

de communes) ou, enfin, de l'agent coordonnateur (agent expérimenté en lien permanent avec les élus et en charge d'une équipe ou responsable LEADER).

c. L'accompagnement à la prise de décision, une activité prégnante

Encadré 14 – Place de l'aide à la décision dans l'ingénierie territoriale

Le besoin d'observatoire territorial démontre l'importance de l'aide à la décision dans l'ingénierie territoriale.

- *« moi je suis plutôt pour un observatoire qui répondrait à une question, à une problématique et qui permet de…, d'aider à comprendre, et qui permet de…,* ***d'aider à prendre une décision****. Voilà, je dirais que c'est ça. C'est-à-dire que c'est la production de la représentation, de la constitution de données, qui permet de faire avancer les acteurs sur une compréhension, sur une préparation de réponse, de suivi, par rapport à un sujet donné »* (Entretien avec le chef de la mission observation des territoires et chargé de mission à la délégation territoriale DDTM des Pyrénées-Atlantiques, mai 2010).

L'observatoire est perçu comme un instrument d'aide à la décision pérenne.

- *« Par exemple sur un programme comme LEADER où il y a, il va y avoir des porteurs de projet qui vont présenter leur projet, dans l'évaluation des projets on peut imaginer se servir des observatoires pour savoir si c'est pertinent ou non,* ***d'aide à la décision*** *pour le comité de programmation du LEADER. Alors le LEADER est déjà lancé donc l'observatoire je pense que ça va pas les aider de suite, mais ce genre d'appel à projet, ça permettra* ***d'aider à la décision*** *de la pertinence de tel ou tel projet. Si ça répond aux besoins qui sont mis à jour par l'observatoire »* (Entretien avec l'animateur cyber-base TIC du pays Oloron-Haut-Béarn, décembre 2009).

C'est un outil d'aide à la décision à destination des élus mais aussi des techniciens (partenaires et/ou internes à la structure).

- *« l'objectif c'était d'avoir un* ***outil d'aide à la décision mobilisable par nos élus****, c'était aussi qu'on ait une connaissance un peu plus approfondie du territoire, donc* ***aide à la décision mobilisable par nos élus mais également par les partenaires*** *qui travaillaient avec nous sur le partage de données »* (Entretien avec le chargé de mission pays Couserans, juillet 2010).
- *« Le premier objectif, moi, ça sera qu'il* ***aide à la décision****, à la définition de politiques publiques, donc* ***c'est les élus, les techniciens des comcom*** *»* (Entretien avec la responsable du pays Oloron-Haut-Béarn, décembre 2009).
- *« les organismes, par exemple les centres sociaux, les centres sociaux sont très friands parce que bon ils ont des agréments renouvelés, des comptes à rendre et qu'ils répondent à des appels à projet européens ou autre, donc il faut constituer un dossier, donc, voilà, eux c'est vraiment* ***des organismes*** *qui sont entre guillemets* ***demandeurs de ce type d'outils d'aide à la décision*** *»* (Entretien avec le chargé de mission observatoire-environnement du pays Albigeois et Bastides, septembre 2010).

En théorie, face à un problème identifié, les décideurs élaborent rationnellement une solution adéquate. En réalité, le processus de décision s'écarte de ce modèle par trop rationnel. Pour Michun (2007), les prises de décision des agents de développement se déroulent dans un contexte d'« anarchies organisées » (March, 1991, cité par Michun S., 2007) et présentent les traits suivants :

- « les objectifs sont multiples, mal définis et n'entraînent pas l'assentiment de toutes les parties prenantes ;
- le produit ou service offert est fortement immatériel et nécessite un processus de production long et complexe ; […]
- les membres, de statuts souvent très divers, participent de façon intermittente et plus ou moins active aux différentes prises de décision qui affectent l'ensemble de l'organisation » (Michun S., 2007, p. 31).

Bien que les activités des agents de développement aient toujours été liées à la prise de décision, les conditions de cette prise de décision ont changé. Rapidité de réponse et situation concurrentielle imposent aux agents la nécessité d'une meilleure connaissance du contexte d'action et donc, *in fine*, un degré d'expertise croissant, à l'origine de nombreux projets d'observatoires territoriaux. L'essence même du développement territorial, soit son impératif de transversalité dans l'action publique, met en jeu une coordination de savoirs et savoir-faire. Mais, « en quelques années, la gestion territoriale est passée d'incertitudes structurées à des incertitudes non structurées. Une certitude structurée se présente comme une variable à l'intérieur d'un programme d'action déjà constitué : l'attention se porte sur les questions de mise en œuvre et l'incertitude relève pour l'essentiel de la disponibilité d'informations. Elle exige, pour être réduite, que les routines s'adaptent aux spécificités locales. Les incertitudes non structurées caractérisent des situations où la connaissance nécessaire à la formulation générale des problèmes, c'est-à-dire la théorie d'un problème général, est absente. Leur part ne cesse de croître au détriment des premières » (Duran P., Thoenig J.-C., 1996, p. 597).

L'expertise territoriale, activité visant à produire des connaissances pour éclairer une politique et formuler des enjeux pour un territoire, devient un exercice compliqué, bien que mobilisé quotidiennement dans l'action publique, dans des situations où se rencontrent « une conjoncture problématique et un savoir spécialisé ». Elle manque cependant aux structures territoriales. « Avec la décentralisation, la territorialisation de l'action publique et son ouverture à une pluralité d'acteurs, les situations d'expertise se laissent moins capturer par une catégorie préconstruite comme la technocratie. L'expertise ne se réduit pas à une compétence spécifique, une position institutionnelle ou une procédure, elle est une ressource mobilisée par différents acteurs, poussés par des motifs pluriels » (Dumoulin L., La Branche

S., Robert C., Warin P. (dir.), 2005, cités par Lapostolle D., 2010b, p. 22). C'est donc d'abord le contexte d'action et l'organisation entre acteurs qui la déterminent.

Extrait d'entretien 33 – Opposition *Chef de projet/Expert*

- *« s'ils [les agents] veulent être généralistes, il faut qu'ils deviennent secrétaire général d'une comcom. […il faut] inventer le secrétaire général développeur, voilà. Et ouais, mais c'est possible, il faut, en tant qu'agent de développement, aujourd'hui, il faut qu'ils soient* ***ou des metteurs en projet****, c'est-à-dire des actions, de mettre en place des actions,* ***ou d'expertise,*** *d'ingénierie de projet, voilà »* (Entretien avec l'élue à la comcom de la Région lézignanaise et chargée de mission au cabinet du Conseil général de l'Aude, juillet 2010).

Ces deux activités du professionnel, aide à la décision et expertise, sont bien souvent les objectifs affichés dans les projets d'observatoires territoriaux (cf. chapitres 4 et 5).

1.2.3. Les situations d'emploi

La moyenne de durée d'occupation de leur poste actuel pour les agents rencontrés est de 6,5 années. L'enquête menée dans le cadre du PSDR IngéTerr en Rhône-Alpes montre une relative stabilisation des emplois en dix ans, notamment car les politiques contractuelles territoriales ont permis de les pérenniser. Les postes restent assez précaires alors que les critères de recrutement sont particulièrement exigeants, comme le rappelle l'étude menée en 2007 en Languedoc-Roussillon en termes de polyvalence et de polycompétence (Michun S., Théveniault M., Loukianoff S., 2008). Les statuts des agents sont hétérogènes : un tiers des agents rencontrés sont dans la fonction publique territoriale, trois sont dans la fonction publique d'Etat, sachant que notre échantillon se caractérise par une place importante des structures associatives. L'enquête rhône-alpine montre en revanche que, depuis dix ans, ce sont moins d'emplois associatifs et plus d'emplois publics que les professionnels du développement occupent (dans les structures intercommunales notamment mais aussi car certains pays sont passés d'une structure associative à un syndicat mixte). Cette enquête révèle également que les agents sont toujours assez jeunes (62,6% d'agents de moins de 35 ans et un âge moyen de 35 ans) mais moins qu'en 1999. Les agents sont de plus en plus qualifiés, et ce sont des tendances observables sur le terrain pyrénéen. Cependant, cette qualification de plus en plus élevée ne permet pas toujours aux agents de faire face aux difficultés qui émanent du terrain. Les différentes études soulignent l'isolement de ces professionnels, la diversité des fonctions exercées et la précarité de leur emploi. Dans notre cas, leur qualification élevée ne leur suffit pas, dans la majorité, pour développer et conduire une activité d'observation territoriale répondant à leurs besoins.

Dans notre étude, 10 agents rencontrés sur 33 occupent le deuxième poste de leur carrière, 12 en sont à leur troisième expérience et 11 ont connu plus de 4 expériences professionnelles

leur conférant ainsi une expérience diversifiée. Selon l'enquête menée en Rhône-Alpes, la part des agents exerçant, en 2009, leur premier emploi a diminué de 35% (conséquence de l'arrêt du dispositif emplois jeunes) par rapport à 1999, tandis que la part des agents exerçant au-delà de leur troisième emploi a augmenté de 16%. La moitié des pays pyrénéens ont connu au moins un changement de salarié dans l'équipe entre septembre 2008 et juin 2011. D'une manière générale, on peut supposer une diminution des effectifs d'entrée dans le métier, avec un turn-over encore important malgré une certaine stabilisation (Carton A. et al., 2010). Les agents, bien que les structures restent majoritairement de petite taille, sont de moins en moins isolés et restent fidèles à un territoire plutôt qu'à une structure. Ils occupent bien souvent un contrat à durée déterminée : 47% d'agents en CDD en 2009 en Rhône-Alpes (Carton A. et al., 2010, p. 12). Dans notre échantillon, 70% des agents étaient en CDI au moment de l'entretien, 15% en CDD et 15% non précisés. Si l'on rajoute les agents de l'APEM à l'analyse, il faut noter une évolution vers une pérennisation de l'équipe. En effet, en septembre 2008 l'on comptait seulement 3 CDI sur 5 agents alors qu'en septembre 2011 l'on peut compter 6 CDI pour un total de 7 agents. Enfin, l'engagement professionnel dans le développement des territoires résulte, bien souvent, d'un choix personnel, motivé par de précédents engagements. La conviction personnelle paraît donc un facteur important dans le choix de ce secteur d'activité – un choix pour 72% des agents (Carton A. et al., 2010, p. 18). Deux citations illustrent cet engagement dans le métier d'agent de développement.

Extrait d'entretien 34 – Disjonction *Faire de l'argent/Non lucratif, mon objectif*

- *« je me disais je me vois pas continuer, c'est bête mais, à travailler dans une structure où bah l'objectif c'est de **faire de l'argent**, voilà, et euh… bon, je… c'est vrai que cette offre d'emploi est arrivée un peu par hasard dans ma vie et,… mais elle correspondait tout à fait à **mon besoin** de concilier, bah mon métier avec des objectifs on va dire plus au service, hum **non lucratif**, et donc c'est pour ça que l'offre d'emploi a correspondu **à moi, à mes objectifs** »* (Entretien avec la chargée de mission veille stratégique/observatoire, Maison de l'emploi et de la formation du bassin de Lacq-Orthez, mai 2010).

Extrait d'entretien 35 – Conjonction *Mes ambitions*/*Choix de vie*

- *« Et pourquoi je suis ici, tout simplement parce que **je suis originaire** de la vallée d'Aspe par mon grand-père et donc la vallée d'Aspe a toujours été **très importante** comme territoire **pour moi**, de par cet atavisme un peu, j'ai eu envie de revenir au pays et d'essayer d'apporter un peu l'expérience que je pouvais avoir et pour développer ce territoire. C'est une mission qui, évidemment, quand l'offre est parue, qui m'a paru complètement **répondre à mes ambitions**. Professionnellement, c'est un métier de développement, bon c'est quelque chose que j'ai toujours fait et deuxièmement ça me permet aussi de revenir **au pays de mes ancêtres** et puis **par choix de vie,** quoi, par choix de vie. Voilà. J'ai toujours eu comme, dans ma carrière un des fils directeur ça a toujours été la montagne. Ca a toujours été vrai dans mes choix professionnels, et celui-ci évidemment va dans la continuité de ce fil directeur »* (Entretien avec le chargé de mission développement économique, comcom de la vallée d'Aspe mai 2010).

1.2.4. La participation à des réseaux, une caractéristique du métier

Il y a comme une nécessité pour certains agents de s'inscrire dans des réseaux départementaux, régionaux ou nationaux (participation aux journées d'informations du Pôle d'appui aux territoires de la région Midi-Pyrénées, aux différents travaux menés par l'UNADEL…) mais on trouve également des agents, certes minoritaires, pour qui ce n'est pas une priorité. Les différentes études disponibles sur l'ingénierie territoriale montrent toute la richesse des réseaux mobilisés par les agents de développement. Ces réseaux sont nécessaires au travail de ces agents pour compenser le manque d'expertise en interne de leurs structures. Ce travail en réseau est également source de valeur ajoutée pour les différents projets menés. Notre analyse sur ce point est cependant limitée car nous n'avons pas eu le temps de recueillir des informations sur l'implication des agents dans des réseaux en dehors de leur vie professionnelle (réseaux militants, associatifs ou autres), alors que nous savons que leurs « trajectoires professionnelles et militantes influencent leur appréhension du territoire » (Lapostolle D., 2010a). Vient ensuite un autre aspect qui consiste en une mission de mise en réseau. Ceci est le cas pour plusieurs chargés de mission salariés de différentes structures territoriales ainsi que pour l'APEM en ce qui concerne le Réseau Pyrénées.

Encadré 15 – Participation des agents rencontrés à des réseaux

La « mise en réseau » est une caractéristique essentielle du métier d'agent de développement :

- *« Beaucoup de bureau, au final, **mise en réseau**, beaucoup d'heures de courriel. […] Pas beaucoup de temps de formation. Réunions, ordi, téléphone un peu, j'essaye d'aller sur le terrain, de rencontrer les porteurs de projets en direct. Une fois par trimestre à peu près ou à travers des rencontres techniques, j'essaye aussi d'être dans des actions pilotées par les comcom »* (Entretien avec l'adjointe au chef de projet du pays Corbières-Minervois, mai 2010).
- *« moi, pour ma part, cette année, j'ai élaboré le schéma de développement économique, et professionnellement, alors personnellement ça a été quelque chose de très important, euh… parce que du coup, ça a permis de s'oxygéner et de pas être pris dans le quotidien. […] Donc là c'était, pour moi, ça a été une respiration. Donc, du coup, ça inclut là-dedans de la mobilisation des acteurs, de la **mobilisation d'un réseau** aussi, et puis de la réflexion, voilà. Euh… de la réflexion personnelle et collective sur le devenir d'un territoire, donc vraiment dans la construction du projet de territoire. […] Donc des échanges professionnels intéressants, après c'est une relation, mon travail au quotidien c'est qu'il y ait un partenariat, **un réseau entre les techniciens des comcom**, c'est, moi je considère que c'est le premier, c'est ma première mission, le pays, voilà, c'est une démarche de collaboration de cohésion entre comcom »* (Entretien responsable du pays Oloron-Haut-Béarn, décembre 2009).

Un aspect du travail des agents qui est motivant mais pas évident.

- *« Je crois que **le plus compliqué c'est l'animation de réseau**. C'est vraiment que tout le monde te réponde, te donne les infos, relancer, envoyer des mails, rappeler. Je pense que c'est là où tu perds le plus de temps, après réfléchir dans la rédaction du cahier des charges. Je pense que **le plus compliqué c'est l'animation de réseau**. Ne pas heurter les sensibilités de chacun, faire attention »* (Entretien avec la chargée de mission axe transversal des pôles touristiques pyrénéens, décembre 2009).

Nous avons montré que les professionnels du développement territorial ont des parcours, missions et activités très diversifiés. En 2011, les agents sont mieux qualifiés qu'il y a dix ans et localisés pour moitié dans des structures publiques. Cependant, la tendance actuelle à voir de l'ingénierie territoriale partout ne facilite pas la délimitation de ce champ de travail. De notre point de vue, la situation actuelle de l'ingénierie territoriale est la suivante :

- un accroissement des profils techniques et des formations initiales spécialisées sur une thématique majoritaire (environnement, urbanisme…) ;
- malgré une certaine stabilité, une précarité des postes qui reposent sur des dispositifs et des appels à projet dont les financements sont à durée limitée ;
- des besoins d'échanges importants du fait de l'isolement partiel des agents, malgré la pénétration des TIC dans leurs pratiques ;
- des besoins croissants en termes d'instruments pour avoir accès rapidement et facilement à des informations-clés dans la conduite de l'action publique.

Une autre caractéristique importante de ce métier est la relation aux décideurs et plus particulièrement aux élus. L'observatoire, tout comme d'autres types d'action, nécessite à un moment donné du projet, le partage d'un engagement entre élus et techniciens. En quoi le projet d'observatoire permet de repenser la relation élus - techniciens ?

2. Quel rapport entre techniciens et élus ?

Nous avons déjà relevé à la fin du chapitre 5 un paradoxe concernant la faible impulsion politique dans les projets d'observatoires territoriaux. Précisons ici que la relation qui existe entre le politique et le professionnel est faite de dépendance et d'autonomie. Le métier d'agent de développement est inscrit, de fait, dans le champ de l'action publique puisqu'il apporte un appui à la décision politique. Ce travail d'intermédiaire et de traduction des enjeux à la fois politiques et techniques implique un rapport de confiance mutuel. Confiance nécessaire également car la faible disponibilité de l'élu entraîne certes souvent une forte délégation au professionnel mais aussi une faible connaissance de la nature du travail exercé par l'agent de développement. Si l'autonomie confiée à l'agent reste importante dans la conduite et l'organisation de ses missions, elle n'en est pas moins contenue, voire contrainte par les exigences d'efficacité de l'action publique.

2.1 Les pratiques à l'œuvre au niveau des projets de territoire

La logique des territoires de projet tels que les pays est de donner des orientations de développement pour le territoire, d'accompagner l'émergence de projets qui correspondent à ces orientations et de trouver les financements pour les mettre en place. Dans ce cadre-là, le travail de l'agent de développement est de réexpliciter les règles, d'animer les différentes instances supports du projet de territoire et d'aider les élus à concevoir le projet de territoire.

Extrait d'entretien 36 – Conjonction *Notre travail/Un accompagnement, une négociation*

- *« **Nous, notre rôle,** c'est de définir des projets et des actions qui nous paraissent prioritaires. Parce qu'aujourd'hui la charte de territoire donne des grands objectifs de développement, elle dit qu'on veut un territoire, actif, qui conforte l'emploi, l'économie innovante, solidaire et après une fois qu'on a dit ça, par quel bout on le prend, par quel projet on commence ? Moi, si demain j'ai un acteur qui vient me voir en me disant j'ai tel projet, j'ai tel projet, est-ce qu'il est, ce projet va contribuer au développement, c'est compliqué. Donc, nous, on doit faire tout un **travail d'accompagnement** pour dire si les projets paraissent importants pour le territoire. N**otre boulot, localement, c'est de faire un accompagnement des porteurs de projet**, pour qu'ils aillent dans un sens qui nous paraît cohérent d'un côté, ce qu'on appelle la priorisation et, ensuite, on doit, une fois **qu'on a défini les projets** qui nous apparaissent importants, **on va négocier des financements** avec la région, l'Etat et les départements. Donc on a **un outil** pour faire ça qui est **le contrat de pays**. Aujourd'hui, on est sur des phases de programme (2007-2013). […] Donc on va essayer de donner des petits outils de compréhension simples et après c'est dans le cadre des groupes de travail ou nous **on reexplicite** les règles et les gens qui participent depuis un certain temps ensuite viennent prendre le relais »* (Entretien avec la chef de projet du pays Corbières-Minervois, janvier

La relation élu/technicien n'est pas évidente. Dans chaque pays, il y a, en théorie, un système d'élus référents pour chaque chargé de mission, mais qui fonctionne plus ou moins bien selon la personnalité à la fois du technicien et de l'élu, mais aussi selon leurs formations et leurs disponilités, fonction de la multiplicté de leurs tâches (Encadré 16). Avec le temps un mode de fonctionnement se stabilise, par des échanges informels notamment.

Encadré 16 – La relation élus-agents et le système d'« élus référents » au pays Corbières-Minervois

- *« Alors, les élus, on a mis en place* ***un système d'élu référent*** *par thématique, donc moi je demande à chacun dans sa thématique de travailler avec les élus référents, c'est-à-dire de les informer, de les impliquer en amont des comités de pilotage, donc ça se fait sur certaines thématiques et pas trop sur d'autres, un peu en fonction et de la personnalité des élus et de la personnalité du technicien, c'est pas évident »* (Entretien avec la chef de projet du pays Corbières-Minervois, janvier 2010).
- *« oui, bon, après, une des difficultés c'est que, on sait pas trop comment, les élus qui sont les plus impliqués dans le pays c'est pas forcément ceux qui ont prise ensuite dans, je pense à certains sur Durban par exemple. Euh, non, les élus, les élus, pendant longtemps les élus ont suivi un leader qui avait le vent en poupe et beaucoup de force. Et ils ont je pense assez aveuglément suivi leur chef. Le chef, depuis que moi j'ai démarré, on vient enfin de faire notre première réunion de travail ensemble, là, en avril. Ca fait 5 ans que j'avais travaillé sans chef, sans avoir un élu avec qui j'aurais échangé, à part que l'on se voyait au comité syndical, et voilà, quand tu arrives au comité syndical, et que les délib et le budget sont calés un peu en amont. Quelqu'un qui s'est impliqué avec nous, sur le pilotage des actions, sur des choses de façon détaillée. Bon, donc en même temps on a essayé de faire monter en charge quelques élus qui étaient plus disponibles et plus proches, et avec du mal il y en a peut-être 2 ou 3 qui ont compris ce que le pays voulait et pouvait porter mais c'est tout. […] voilà et donc quand tu fais ce constat-là, à la fois c'est un constat de comment fonctionne la politique locale et que c'est très très large, c'est un peu... […] Alors, oui, ça se passe bien, on a des comités syndicaux, pas de grosse guerre, les choses à dire. Moi, en particulier, c'est vrai que du fait de mon expérience, je… j'essaye de mettre en place des modes de fonctionnement avec* ***les élus référents****, le plus proche possible. Sur l'OCAGER j'ai mis deux élus mais qui n'étaient pas les bons, bon voilà. J'ai fait plusieurs fois des séances de travail avec eux, avant d'arriver au plan d'action. Là, sur habitat, on a fait monter en charge beaucoup plus d'élus pour que justement ce soit mieux réparti. J'ai fait des séances avec eux, voilà. Sur TIC, on a démarré avec les citoyens, on a élargi aux élus qui étaient en prise avec les décisions au département puisque c'est là-bas que cela se passait. On partage un peu nos points de vue. Je bosse avec les élus, il y a de bons rapports ; je pense que ils voient le boulot qui est fait ; ils ont, d'un point de vue individuel si tu veux, des fois comme on dit, on marque des points, ça va »* (Entretien avec l'adjointe au chef de projet du pays Corbières-Minervois, mai 2010).

De plus, le « jargon » employé par les techniciens ne facilite pas le rapprochement avec les élus puisque apparaît une difficulté à leur expliquer simplement le travail technique.

Extrait d'entretien 37 – Disjonction *Nous/Eux*

- *« Parce que, **nous,** on a quand même **un jargon**… Voilà, assez important ! Donc du coup, l'exercice est super sympa à faire, en fait, parce que vraiment… À **eux [les élus]**, ça leur amène aussi une vision de ce que fait le pays et de rentrer dans la cuisine et dans l'arrière-cuisine et de voir un peu comment ça fonctionne, tout en amenant… **En l'expliquant avec leurs mots à eux**, quoi. […] Ben, comme… Comme je disais tout à l'heure, hein, c'est parfois complexe de leur expliquer ce qu'on fait. Moi, je… C'est, pour moi, la plus grande faiblesse, hein. Mais je ne suis pas le seul à le penser. Après, en termes de travail… On a… Nous, on fonctionne avec… Donc, le syndicat mixte a un bureau, entre guillemets. Président, vice-président, on va dire »* (Entretien avec le chargé de mission emploi, formation, insertion et services du pays Corbières-Minervois, janvier 2010).

Bien que les arrangements politiques existent, un travail technique permet d'appuyer la décision politique et d'avoir un projet plus pertinent.

Extrait d'entretien 38 – Opposition *Travail technique/Négociation politique*

- *« Ca marche pas exactement comme ça, c'est vrai que politiquement il y a **des choses qui se négocient**, aujourd'hui pour tout ce qui est fond européen, ou certains financements c'est plus **un travail technique**, qu'il faut faire en amont, de relation avec des techniciens et autres et ensuite on pourra avoir un accord politique et je ne suis pas forcément pour le fait que, la **négociation politique** s'il y a pas un **fond technique**, fondement du projet, ça peut être facilement jeter de l'argent par les fenêtres »* (Entretien avec la chef de projet du pays Corbières-Minervois, janvier 2010).

La compétence de l'agent est alors de savoir comment associer les bons partenaires au bon moment.

Extrait d'entretien 39 – Double disjonction *Politiques/Agents de développement* et *Phénomène observé/Phénomène souhaité*

- *« Parce que, au-delà de la **figure politique**, au-delà du projet politique il y a aussi la volonté des hommes et des femmes qui…, qui composent les structures aussi à aller de l'avant. Mais je pense que ce pays fonctionne très bien aussi par la volonté de **ses agents de développement** […] Encore une fois, ce rôle d'observatoire ne peut pas rester, là, enfin on ne peut pas en rester à l'observatoire. Il faut après qu'on ait de la traduction, ou politique et très opérationnelle derrière. Parce que c'est là aussi que c'est très long, c'est très très long entre un **phénomène que vous observez** et le…, la tendance inverse que vous souhaitez impulser, il va se passer du temps, un temps »* (Entretien avec le chef de l'Unité politiques publiques et planification DDTM de l'Aude,

Concernant les recompositions territoriales à venir du fait de la modification de l'intercommunalité, seuls les politiques peuvent fixer les règles, notamment celles de la carte de l'intercommunalité, et pour cela les techniciens ont un rôle d'appui aux élus dans la

discussion. Une fois que les règles seront fixées, les techniciens traduiront en termes de projet les attentes des élus. Les pays, notamment le pays Corbières-Minervois, souhaitent avoir un rôle dans cette recomposition.

Extrait d'entretien 40 – Disjonctions *Proposition de réflexion/Rejet de la réflexion* et *Le président/Le comité syndical*

- *« Andrieu qui est donc le président du syndicat mixte qui est très attaché à cette idée de…, de **réflexion préalable** avant la prise de décision, de **réflexion**, de **négociation**, de **travail en commun**, a proposé donc au comité syndical, alors il l'a proposé deux fois, a proposé que le pays anime une **réflexion territoriale**, pour voir, pour travailler à la recomposition de l'intercommunalité. Bon… ça **n'a pas soulevé l'enthousiasme** »* (Entretien avec la coordinatrice de zone sur le pays Corbières-Minervois au Conseil général de l'Aude, juin 2010).

Pour faire avancer les projets du territoire, il faut un partage de convictions entre élus et techniciens, un partage des référentiels d'action.

2.2 Pratiques exacerbées dans le cadre des projets d'observatoires territoriaux

Les projets d'observatoires territoriaux posent la question du lien au politique, donnée essentielle pour comprendre le possible engagement d'agents sur un tel projet. En effet, selon le portage politique de la structure et la relation élu/technicien, les projets n'avanceront pas de manière identique car, concrètement, la décision reste dans la main des élus.

Extrait d'entretien 41 – Double conjonction *Décider à la place des élus/Souci* et *Observatoire/Aide à la décision*

- *« si on commence à décider **à la place** des élus, il y a un **souci**, mais on doit être vraiment dans l'**aide à la décision**, avec des scénarios argumentés, pour faire en sorte que ce soit la moins mauvaise décision ou la meilleure qui soit prise. Donc, **l'observatoire** il doit permettre hein, à illustrer nos propos et à anticiper »* (Entretien avec le directeur de l'Association de développement des Hautes-Corbières, juillet 2010).

Pour comprendre le peu d'engagement des élus à l'échelle des pays, on peut également s'intéresser aux différents niveaux de mandats, dans lesquels le pays n'est pas prioritaire. C'est pourquoi, malgré le système d'élus référents, les élus peuvent ne pas être présents dans les projets. Le cas du pays Corbières-Minervois est emblématique sur ce point. En effet, pour l'ancienne chef de projet du pays, aujourd'hui élue, les techniciens du pays ont pris leur indépendance. Cette prise d'indépendance peut s'expliquer pour deux raisons : d'un côté (au pays), par un nonmbre très important de productions techniques et, de l'autre côté (les élus), du fait d'un manque de temps. Par une sorte de dérive bureaucratique, quelle est alors la place

laissée à l'élu par le technique ? Cette dérive ne tient pas uniquement du fait des activités des techniciens ; l'élu doit aussi être en capacité de faire passer de l'information et de savoir exprimer ses besoins. Il y a donc un paradoxe : les élus sont à la fois très exigeants sur le travail des techniciens, qui doivent être « professionnels », mais ne leur en donnent pas les moyens. Enfin, on peut également expliquer en partie pourquoi l'observatoire territorial n'a pas de soutien politique par le fait que, à travers cet instrument, les techniciens veulent « dire » le territoire aux élus ; or les élus connaissent, ou pensent connaître, leur territoire.

Une partie de l'explication peut donc se trouver dans le fait que les observatoires territoriaux sont très loin des préoccupations (bien souvent de gestion) d'une grande majorité d'élus territoriaux. Pour les techniciens des pays, la difficulté à mobiliser les élus biaise fortement ce rapport. La question du portage et du pilotage politique d'un observatoire territorial est une réelle problématique. En effet, l'analyse montre que la plupart des observatoires sont des initiatives de techniciens et que certains arrivent à s'en sortir sans soutien affiché du politique (SIG Pyrénées par exemple). Il nous semble donc que le pilotage politique ne soit pas un pré-requis (malgré ce que l'on peut affirmer) pour la vie du projet d'observatoire territorial.

Extrait d'entretien 42 – Point de vue du président du pays Corbières-Minervois

- *« moi je trouvais que c'était très intéressant donc du point de vue politique dès le départ, en disant oui, il y a une vraie problématique il faut vraiment, donc* ***on a poussé au départ, après c'est un boulot technique*** *qui, euh…, moi j'avais au départ sollicité tous les responsables des différentes structures pour poser la question. On s'est rendu compte dès le départ tout le monde ne venait pas autour de la table, moi ne comprenant pas au départ, un peu naïvement, mais très vite, mesurant donc que c'était une histoire de…, oui, de rapport au pouvoir ou aux prérogatives que chacun s'était arrogées, quoi, voilà. […] moi je trouve ça très dommageable qu'on n'arrive pas, très sincèrement. Et c'est épuisant, quand même. C'est épuisant parce que, en fait, il aurait fallu que l'élu que je suis fasse autorité, quoi. C'est-à-dire fasse le tour, hein, de chaque…, voilà, il y avait un temps où on pouvait le faire, mais il y a un temps où… pff, c'est pas sincèrement…, si c'est vrai que si…, mais pas l'élu, d'ailleurs pas le président du pays, quoi. Le président du pays qui était vice-président du Conseil régional, effectivement, ça, ça a du poids et ça contraint les gens à venir au moins vous écouter, quoi. Et, du coup, comme il y a d'autres interactions par ailleurs, donc ils viennent. Mais le président du pays, président du pays, donc hein, pff…, euh…, c'est, d'ailleurs, une vraie question, je pense qu'on vit, il y a une crise sociale, une crise économique mais il y a une crise intellectuelle quand même qui est pas mince, quoi. Et je crois que c'est le plus grave, finalement. Ou alors c'est nous qui sommes un peu las de la chose, ça aussi mais je trouve que c'est vachement difficile, de plus en plus, de mettre des acteurs quels qu'ils soient, autour d'une table, pour arriver à appréhender les questions de sens, quoi. Pour moi, il y a le sens et après l'organisation. Tout le monde confond, comme je disais pour l'interco, objectif, moyen et action, quoi. Et que dès lors qu'on arrive pas autour d'une table pour poser les questions d'objectifs, après bon, c'est pas très compliqué de…, d'avancer quoi. Et, justement, moi je trouve, moi j'ai un très très grand regret que la gauche se soit pas saisi des pays en…, enfin la loi Voynet, quoi. Vraiment, sur le fond, l'essence politique, du rapport à l'être, l'émancipation etc. etc. donc bon voilà. Mais le mode de pouvoir est tel que c'est pas comme ça que ça marche, vous savez bien »* (Entretien avec le président du pays Corbières-Minervois, octobre 2010).

Les agents ne sont pas à l'abri d'un blocage politique tel que celui existant au niveau du pays Oloron-Haut-Béarn. D'un côté est en jeu le leadership de certains élus, fort à un moment du projet de territoire, et qui peut s'essoufler ou bien se redéfinir. De l'autre côté se retrouve également la forte distinction encore entre territoires institutionnalisés et territoires de projet, n'ayant pas les mêmes moyens ni la même reconnaissance que les premiers.

Extrait d'entretien 43 – Disjonction *Le pays*/*Chaque intercommunalité*/ *L'intercommunalité la plus importante* dans le discours du président du pays Oloron-Haut-Béarn

- *« JPD : Et, là-dedans,* ***quels sont les rôles des institutions ?*** *Département, région, Etat ? pff... Quels sont les rôles des* ***intercommunalités ?*** *...*
  P : C'est à vous de me le dire.
  JPD : Ah bah, moi, je sais pas ; ***moi je suis pays*** *donc vous me demandez le rôle des autres !*
  P : Le pays est composé d'intercommunalités.
  JPD : Hum, et alors y a-t-il un intérêt évident à mutualiser un tel service entre plusieurs interco ?
  P : notamment financier oui. Dans l'acquisition de ces données, de la technique.
  JPD : Donc, à partir de là, comment avançons-nous sur cette idée ? Pour avancer sur cette idée, il faut arriver à convaincre des financeurs et des utilisateurs. On est bien d'accord. Donc il faut se mettre euh…, d'accord sur la maîtrise d'ouvrage. C'est-à-dire la réalisation. ***Qui réalise ?*** *Est-ce que c'est* ***le syndicat mixte, c'est-à-dire le pays, ou est-ce que c'est chacune des interco*** *? Ou est-ce que c'est pas* ***le département*** *qui le fait ? Pour certaines données. Non mais pour certaines données dépendant aussi des spécialités. Si on veut une cartographie des routes, vaut mieux demander au département, c'est eux qui les gèrent.*
  P : Hum
  JPD : Vous comprenez ? Si on fait une cartographie touristique, est-ce que c'est pas au ***CDT*** *à le faire ? Ou est-ce que le CDT a envie de le faire ? Et si le CDT a envie de le faire, est-ce que nous on prend l'initiative de le faire ou est-ce qu'on travaille avec eux ? Vous voyez ? C'est tout ça les interrogations.*
  P : Oui, c'était le sens de ma question.
  JPD : Bon, attendez, donc on continue, je continue. Donc ces interrogations, ***maîtrise d'ouvrage, entre institutions couvrant plusieurs territoires on est bien d'accord****. Mais* ***après on a les institutions ne couvrant QUE leur territoire****. Donc est-ce que la maîtrise d'ouvrage ça doit être* ***les interco séparément ?*** *Ou est-ce que ce doit être* ***une interco qui le prend et propose ses services aux autres ?*** *En particulier l'interco on va dire la plus grosse. Surtout quand on a une structure comme ici du pays, une seule interco qui a les deux tiers des ressources et la population, sur le pays. Est-ce que cette interco le fait et au tiers de la population restante, elle propose son service. Est-ce que du coup cela se passe* ***au niveau du pays ?*** *Ou est-ce que ça se passe* ***au niveau de l'interco on va dire la plus importante ?*** *Surtout que certains s'interrogent sur la pérennité des pays ! Donc une structure dont on conteste la pérennité peut-elle se lancer dans un tel ouvrage ? »* (Entretien avec le président du pays Oloron-Haut-Béarn, octobre 2010).

La longévité de l'observatoire de l'APEM peut également s'expliquer par le fait que le SIG Pyrénées, par rapport à un SIG régional ou autre, est faiblement connoté politiquement. A ce titre, l'APEM est souvent plus appréhendée comme un expert, proche du privé, que comme une association avec un pilotage « politique », lui conférant ainsi une capacité à transcender les clivages en mettant en avant cette capacité d'expertise. Cette position dépend fortement du bureau à la tête de l'assocation. En revanche, en ce qui concerne le choix des données, très vite, la question n'est plus simplement technique mais également politique. En effet, quelles données doit-on rassembler ? Communiquer ? Et pour dire quoi ? L'observatoire

peut également être instrumenté à des fins de comparaison et non pour construire à plusieurs. Encore une fois, le lien entre élu et technicien dans ces projets d'observatoire territorial relève principalement de la problématique de l'efficacité de l'action. Les exigences des élus se trouvent principalement dans la mobilisation des crédits pour le territoire tandis que les techniciens se confrontent aux rugosités institutionnelles.

3. Un engagement différencié des agents dans les projets d'observatoire

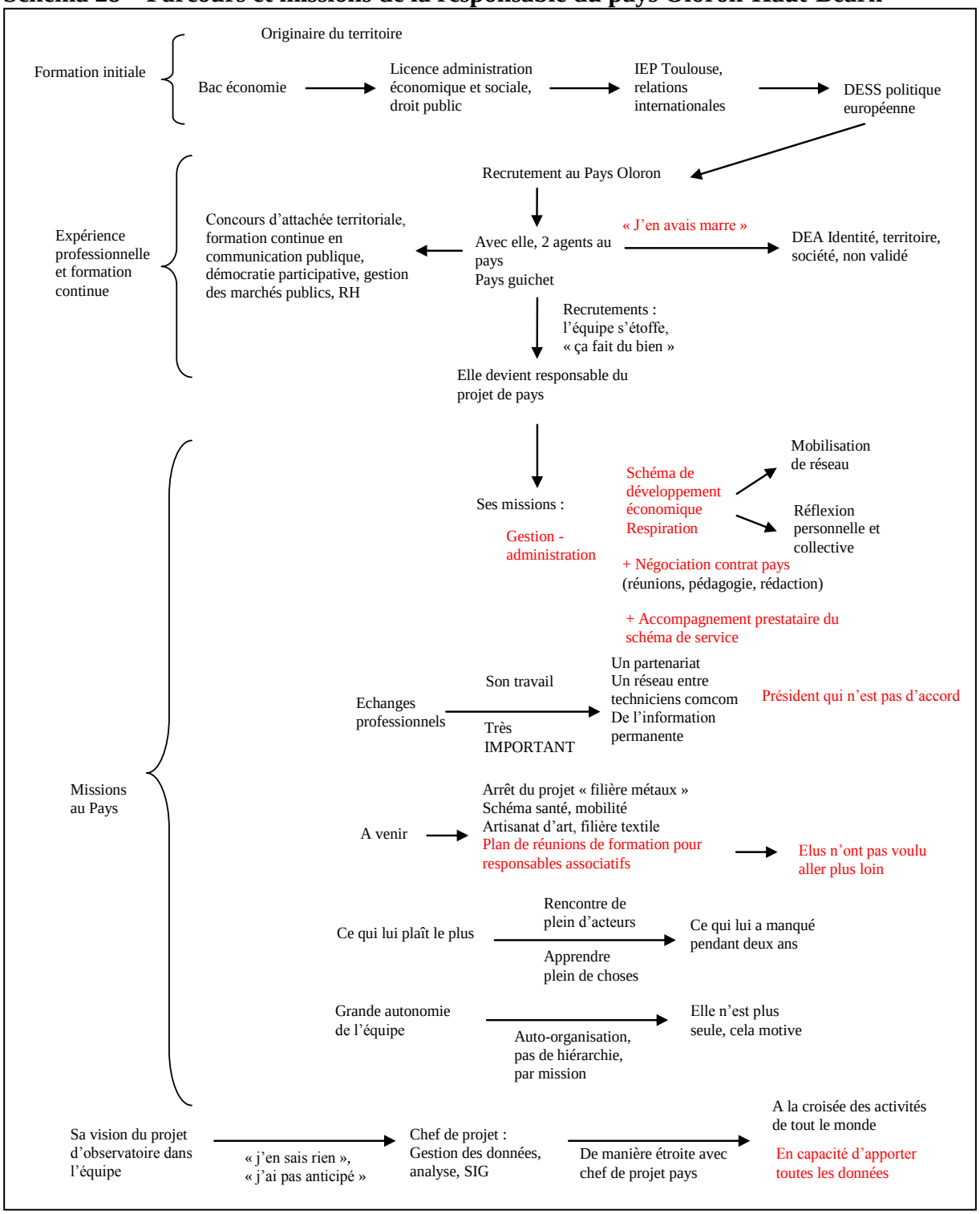
3.1 Les observatoires interpellent les agents territoriaux en général

Nous avons vu que les missions remplies par les professionnels du développement sont très variées puisque ce sont à la fois des agents qui sont dans l'accompagnement du ou des projets de territoire, avec une action transversale (même si elle est thématisée) et des agents qui ont à faire avec la gestion de l'information, parfois les technologies, mais surtout la mise en réseau, le recueil d'informations, leur capitalisation et leur diffusion. Si l'on exclut l'APEM de cette analyse (pour qui nous n'avons pas mené d'entretien avec chaque salarié), seuls deux agents rencontrés sont à temps plein chargés d'un observatoire.

Les agents étaient également amenés à s'exprimer sur ce qui leur plaisait dans leur(s) mission(s) et activités. De leurs réponses, il est possible d'envisager l'étendue de leurs activités entre un pôle consacré au travail de terrain et à l'animation et un autre pôle dédié à des activités d'analyse, de réflexion et de conception. On aperçoit également la tension qui résulte de la difficulté à faire face à la diversité de leurs activités et l'enrichissement (personnel et professionnel) qu'ils peuvent en retirer.

Le schéma suivant représente le parcours et les missions d'une responsable de pays. Il montre la diversité des missions qu'elle remplit et ce qui est important pour elle : le réseau de techniciens et la diversité des dossiers traités, deux éléments lui permettant d'apprendre en continu dans son métier. Ce profil est, selon nous, un exemple typique d'un agent coordonnateur de projet de territoire mais sans compétence spécifique sur l'observatoire.

Schéma 28 – Parcours et missions de la responsable du pays Oloron-Haut-Béarn



Il est intéressant de s'arrêter sur le point de vue du président du pays Corbières-Minervois concernant l'appréhension d'un élu sur ce que *« doit être »* un agent de développement, car il va dans le sens d'un profil d'agent *« sensible »*. Selon lui, un agent doit être capable d'avoir une approche systémique des problèmes sociaux et territoriaux. Pour cet élu, les agents sont

compétents d'un point de vue technique grâce à leurs formations initiales ; en revanche, il leur manque souvent cette capacité à appréhender l'élu et ses demandes.

Extrait d'entretien 44 – Opposition entre *Compétence technique/Fibre, rapport à la société*

- *« Alors, il y a la question de **la personne**, ce que tu disais, hein. Parce que, tu parlais de fibre, ouais, je vais pas parler de génétique parce que ça serait mal venu, mais il y a quand même de **la fibre,** ça, c'est évident, et après en termes de formation, des acquis de compétences, a priori, moi je…, ils les ont, quoi. Après c'est dans la façon dont **l'individu** va appréhender, quoi ; donc du coup, c'est une formation perm/parallèle quoi, sur la culture générale, sur **la façon d'appréhender** les approches systémiques, **la société**, l'intérêt à la chose, etc., c'est là où la différence se fait. Mais aujourd'hui **quelqu'un qui sort de fac,** quel qu'il soit, je considère par principe qu'il a la **compétence technique**. Il sait rédiger, il sait faire passer une thèse, bon, il y a pas de soucis. Par contre, la question du **rapport à la société**, géopolitique, c'est vrai que c'est…, on voit bien la différence de l'agent quand il appréhende une mission, dans la façon dont il a de l'appréhender, donc voilà. Donc, la question, c'est comment l'agent arrive à…, comment l'agent arrive donc à…, à discuter donc avec **son élu** ; dans la plupart des cas ils sont confrontés à **des élus**, qui sont politiques associatifs ou syndicaux donc, ou consulaires, quoi. Et là, pour faire ce boulot-là, ça lui implique d'avoir **une vision d'ordre géopolitique**, qu'ils n'ont pas tous, quoi. **Ils peuvent avoir** des **compétences techniques,** donc, mais **ils vont pas forcément avoir** donc le…, alors ça du coup ça fait partie aussi de la façon d'appréhender ce que c'est qu'un élu. Je pense qu'il y a une vraie question qui est posée c'est que quand on les fout au boulot, sortis de fac, souvent ils savent pas ce que c'est qu'un élu. Un élu, c'est une secte particulière, c'est une race/espèce particulière »* (Entretien président du pays Corbières-Minervois, octobre 2010).

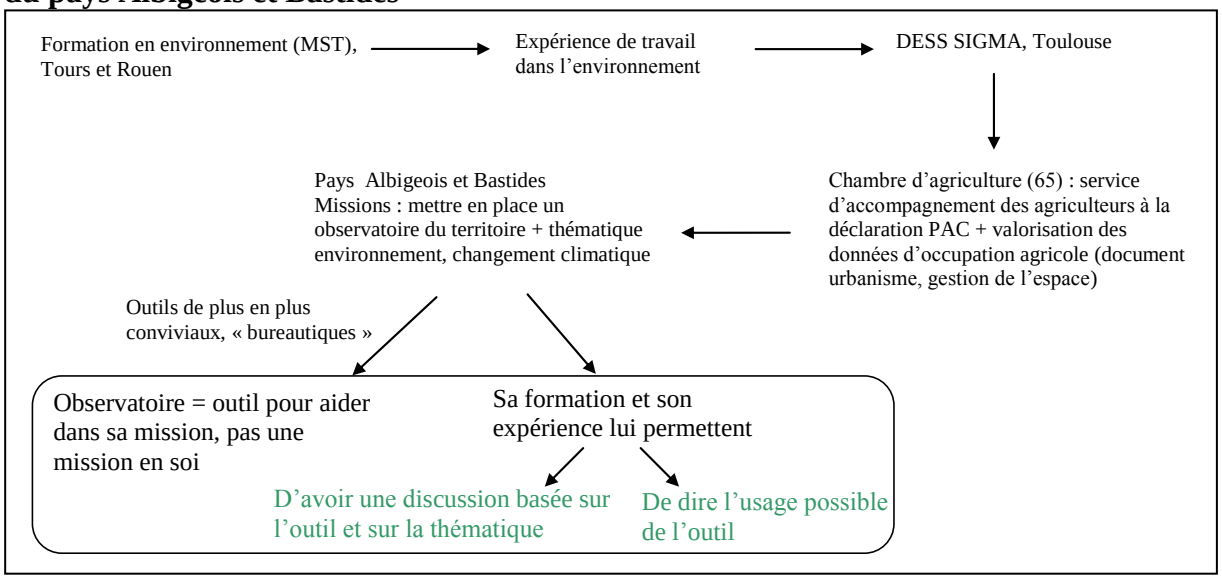
Cet extrait d'entretien pose la question de l'exigence de ce métier pour allier connaissance, compétence relationnelle et compétence technique. Il montre également que, du point de vue de l'élu, la compétence technique va de soi. C'est un implicite de la formation, alors que les agents rencontrés sont peu à l'aise, voir perdus face aux compétences techniques liées aux TIC.

3.2 De nouveaux profils de professionnels hybrides

Dans les discours des agents rencontrés apparaît l'incapacité à définir le poste de « chargé de mission observatoire ». Le travail de terrain montre, en revanche, l'émergence voire la multiplication de doubles profils alliant une compétence généraliste (animation, aménagement des territoires) et une compétence spécialisée (thématique ou technique, par exemple : environnement, SIG…, acquise soit par la formation, soit par l'expérience). Il ressort de l'analyse une sorte de nécessité de ces profils pour la mise en œuvre des projets d'observatoires territoriaux où, dans la majorité des cas, un agent doit être en capacité de faire fonctionner l'observatoire seul, tout en menant une autre activité de développement territorial.

Ce constat appelle une évolution forte dans le métier des professionnels du développement qui sont aujourd'hui contraints à travailler avec d'autres, à mobiliser et à capitaliser des sources d'informations multiples et à travailler avec des technologies toujours plus pointues. Dès qu'il y a possibilité d'avoir recours à une équipe pluridisciplinaire qui peut rassembler à la fois des spécialistes et des généralistes, les professionnels avec des profils hybrides s'avèrent cependant moins indispensables, bien que ces agents puissent aider à la médiation entre les différents profils thématiques.

Schéma 29 – Parcours et missions du chargé de mission observatoire et environnement du pays Albigeois et Bastides



Le parcours de ce chargé de mission est typique de ces profils hybrides puisqu'il s'est dans un premier temps formé dans le champ de l'environnement, avec une première expérience professionnelle dans ce domaine, puis dans un deuxième temps aux SIG appliqués à l'aménagement du territoire. Son poste actuel correspond exactement à ces deux compétences et, lors de l'entretien, il affirme en tirer parti pour assurer le fonctionnement technique et thématique de l'observatoire. Un autre parcours caractéristique de ces profils hybrides est celui du directeur de l'APEM.

Encadré 17 – Parcours de formation et parcours professionnel du directeur de l'APEM

FORMATION

Formation continue

- Métier Dirigeant. Ecole Supérieure de Commerce, Capitolis – Toulouse
- Session de 3 jours sur « La prospective territoriale au service du développement local », Ecole des Ponts, Paris 7
- Session d'une journée sur « Actualité juridique et Nouvelle technologie de communication et d'information. », C.N.F.P.T. Midi-Pyrénées
- Session de 4 jours sur « Financement européen pour le développement rural », I.F.C.A. Institut de formation des chambres d'agriculture – Guyancourt

Formation initiale

- Mastère spécialisé grandes écoles SILAT Systèmes d'informations localisées pour l'aménagement des territoires, AgroParistech – ENSA Montpellier
- DESS en Aménagement et développement transfrontaliers de la montagne, Institut de Géographie Daniel Faucher – Univ. Toulouse le Mirail
- Maîtrise de Géographie rurale, Institut de Géographie Daniel Faucher - Univ. Toulouse le Mirail

PARCOURS PROFESSIONNEL

- Chef des projets à l'Assemblée pyrénéenne d'économie montagnarde, 8 ans
- Chargé d'études au Service d'utilité agricole interchambres d'agriculture, 6 mois
- Chargé d'études à la Société d'économie mixte d'aménagement du Tarn-et-Garonne, 18 mois
- Conseiller spécialisé au Centre de comptabilité et d'économie rurale, 6 mois
- Chargé d'études au CNRS/UMR GEODE, 4 mois

Source : APEM

On a là un parcours classique de géographe qui s'oriente vers l'aménagement et le développement de la montagne et se spécialise ensuite dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication et plus particulièrement des SIG dédiés à l'aménagement du territoire. Ce cursus lui permet de débuter sa carrière au sein d'un laboratoire de recherche en géographie. Le parcours professionnel de cet agent est assez diversifié puisque, après l'épisode universitaire, il expérimente successivement la gestion, l'appui-conseil aux collectivités puis le développement montagnard au sein de deux structures interconsulaires. De plus, la formation-continue n'a pas été négligée, afin de continuer à apprendre tout en étant en activité.

Pour l'agent de la CCI de Carcassonne, selon l'ambition de l'observatoire, le profil à recruter n'est pas le même. Trois cursus différents se sont succédé sur le poste d'observatoire à la CCI (dont un économiste et un géographe). Il faut également pouvoir dépasser l'aspect « outil » pour arriver à comprendre son utilisation et son usage potentiel. Il dénonce en effet l'accumulation de données et/ou d'instruments qui ne servent à rien. Les professionnels travaillant à un projet d'observatoire territorial sont donc des agents à la croisée de deux mondes professionnels : celui du développement territorial et celui des TIC. Ces deux mondes ont des caractéristiques communes telles que les trajectoires très diversifiées de leurs agents,

l'importance des jeunes générations impliquant un rapport différent au travail et une place ambiguë de la technologie entremêlant réseaux sociaux et réseaux techniques. La notion de « nomadisme coopératif », défini comme « le mouvement, la dynamique de collectif en collectif en fonction des projets et des expériences professionnelles mais aussi la volonté et la nécessité constante de travailler avec l'autre, de coopérer et de créer de la solidarité dans le travail » (De Saint Laurent-Kogan A.-F., Metzger J.-L., 2007, p. 102), est une tentative d'explication de la dynamique à l'œuvre dans les métiers des TIC, nécessitant de mobiliser des collectifs tout en individualisant le travail et amène ainsi à « travailler ensemble séparément » (De Saint Laurent-Kogan A.-F., Metzger J.-L., 2007, p. 101). Ces deux mondes professionnels se rejoignent à nouveau dans le glissement d'une logique de métiers à de nouvelles logiques professionnelles comprises comme « de nouvelles combinaisons de connaissances, de compétences et de caractéristiques de champs professionnels autrefois considérées comme distinctes, exprimant de nouveaux rapports à l'organisation et au marché du travail » (Pichault et al. 2002, cité par De Saint Laurent-Kogan A.-F., Metzger J.-L., 2007, p. 92). Les trajectoires discontinues et l'expérimentation successive de champs professionnels différents ne sont pas réservées aux métiers observés.

3.3 Vers une typologie des positionnements d'agents « concernés » par des projets d'observatoire

Après avoir présenté dans la première partie du chapitre l'hétérogénéité des profils des agents rencontrés, nous avons regroupé ici les propos des agents selon quatre types en fonction de la manière dont ils intègrent le projet d'observatoire territorial dans leur activité. Si l'on caricature, certains agents font référence au « mythe de l'observatoire », tandis que, pour d'autres, il s'agit plutôt d'un « désenchantement ». Concernant l'exercice de typologie, il n'est pas inutile de rappeler que l'idéal-type n'est qu'un instrument pour comprendre la réalité sociale, nécessairement simplifiée. C'est « le moyen de rendre intelligibles les relations sociales que l'enquête permet d'analyser (Schnapper, 1999, p. 15). […] Le type est idéal dans la mesure où il ne correspond pas à un élément observable » (De Saint Laurent-Kogan A.-F., Metzger J.-L., 2007, p. 28). L'idéal-type n'est pas une fin, il sert ensuite à interpréter la réalité, d'où la nécessité d'hypothèses de lecture pour rendre compte des écarts entre types et réalité (motivations, comportements).

L'objectif de ce paragraphe est de construire une typologie en fonction des représentations qui guident les professionnels du développement vis-à-vis de l'observatoire territorial. Ce travail d'analyse a ainsi permis de comprendre les différences dans les choix professionnels mais aussi dans les compétences mises au service des observatoires territoriaux (thème que nous développerons dans le chapitre suivant). Les entretiens ont été complétés par de l'observation au sein des projets menés à l'APEM. Le premier ensemble se compose

d'individus dont les profils professionnels s'articulent autour de la logique du « faire avec le projet d'observatoire territorial ». L'ensemble suivant regroupe des individus souhaitant contourner les projets d'observatoire auxquels ils sont confrontés. Les divers modes de contournements sont évoqués. Chacune de ces deux catégories renferment à son tour deux sous-catégories : dans la première, nous distinguons la logique de promotion de la logique d'adhésion, dans la seconde, nous différencions la logique d'indécision de la logique de résistance.

Tableau 17 – Répartition des professionnels rencontrés selon les logiques de positionnement vis-à-vis du projet d'observatoire territorial

	Type	Nombre de professionnels
Faire avec les TIC (et le projet d'observatoire territorial)	Type 1 : logique de promotion	7
	Type 2 : logique d'adhésion	10
Contourner les TIC (et le projet d'observatoire territorial)	Type 3 : logique d'indécision	12
	Type 4 : logique de résistance	4

(Tableau n'incluant pas les salariés APEM)

Un premier ensemble d'individus cherche à « faire avec les TIC ». Au sein de cet ensemble, les salariés appartenant au type 1 centrent leur discours sur l'étendue des possibilités offertes par les TIC. Bien qu'ils élaborent des justifications diversifiées afin de montrer en quoi elles peuvent être le support de nouvelles pratiques de travail, notamment au service de l'ingénierie territoriale, tous ne les maîtrisent pas nécessairement. Certains des postes qu'ils occupent sont à responsabilité, ce qui leur assure les moyens pour expérimenter (par exemple pour mettre en place un instrument expérimental d'échanges d'informations en interne à leur structure et/ou en relation avec des professionnels d'autres structures). Les expérimentations réussies serviront alors de base à de nouveaux projets (une application informatique développée dans un projet sous logiciel libre sera, par exemple, réutilisée au service d'une toute autre thématique). Les professionnels relevant du type 2 doivent répondre en priorité aux injonctions des politiques territoriales et de leurs élus, toujours plus pressantes dans le sens de l'efficacité et de la rapidité de l'aide à la décision. Cela leur rend indispensable la mise en place (ou l'usage) de systèmes d'observation du territoire.

Un second ensemble d'agents cherche, en revanche, à contourner les projets d'observatoires territoriaux. Parmi eux, les agents de type 3 se distinguent de ceux des types 1 et 2 qui cherchent le meilleur moyen pour mettre les TIC au service de leurs missions. Ces salariés ont une posture critique (dans le bon sens du terme, avec une distance critique) qui vise à améliorer leur situation professionnelle tout en restant maîtres de leurs activités. Cependant, ils ne considèrent utiles les observatoires territoriaux que s'ils leur apportent un gain de temps et d'efficacité dans leur travail. Enfin, le type 4, tout comme le précédent, est

dans une situation critique vis-à-vis des projets d'observatoires territoriaux. Les individus qui le composent dénoncent l'effet de mode concernant ces instruments (alors que nous avons vu que ce sont des instruments utilisés depuis longtemps pour mener des politiques publiques) et revendiquent leur indépendance dans le choix des instruments de travail, ce qui se traduit par une forte interrogation au sujet des bénéfices potentiels et réels de l'observatoire.

3.3.1. Faire avec les TIC (et le projet d'observatoire territorial)

Le premier groupe de professionnels qui se distingue tente de se saisir, avec ses moyens, de la banalisation de l'usage des TIC dans le monde professionnel et d'assurer leur usage dans le champ du développement territorial. Cependant, parmi eux, tous les professionnels n'organisent pas leurs actions en fonction des mêmes logiques.

a. Logique de promotion (type 1)

Les sept agents relevant de cette logique ont, dans leur majorité, soit une formation spécialisée dans la géomatique (master), soit un diplôme d'ingénieur. Cinq d'entre eux sont dans des institutions départementales et six ont un poste ou une mission en lien direct avec l'observation territoriale (mise en place d'un observatoire ou supervision d'une équipe en charge d'une observation territoriale).

Dans leurs discours, les salariés qui relèvent de la logique de promotion opposent les possibilités offertes par les TIC aux usages qui en sont faits dans les métiers du développement. Par conséquent, leurs pratiques ont toutes pour objectif d'améliorer la prise en compte des TIC dans l'ingénierie territoriale et de faire progresser l'adhésion des agents de développement à cette logique. Cela implique pour chacun, tout d'abord, d'être compétent dans leur usage pour incorporer à sa propre pratique ces différentes technologies mais aussi pour en expliciter les différentes utilisations possibles par des non-initiés. Plusieurs stades de promotion des TIC ont été repérés. Certains ont admis qu'il leur était difficile de se former à l'ensemble des technologies disponibles et préfèrent s'en remettre à des acteurs intermédiaires pour accéder à des technologies déjà testées. C'est le cas, par exemple, du chargé de mission de l'OIER-SUAMME (voir son discours à propos de l'intérêt de l'APEM comme « centre d'innovation », Encadré 8). D'autres sont autodidactes et mettent en place leur propre instrument d'observation. D'autres encore sortent de formation récemment, ont les compétences techniques pour saisir les innovations actuelles dans le domaine et occupent un poste leur permettant de se dédier à cet objectif. Parmi les professionnels de ce groupe, aucun ne travaille dans un pays ou à une échelle locale (une seule chargée de mission travaille à une échelle infra-départementale de bassin de vie). Ils justifient l'usage des TIC par l'évolution générale de la société et leur multiplication dans toutes les structures territoriales, comme le

raconte la chef de projet SIG du CG11. Dans son discours, elle oppose SIG et observatoire dans les structures territoriales (Extrait d'entretien 45).

Extrait d'entretien 45 – Opposition *Outils métier au CG11 (dont SIG)/Projet d'observatoire territorial*

- *« P : Alors, est-ce que je peux vous demander ce que vous appelez un observatoire ?*
  C : Alors, grosse définition de l'observatoire. Non, pour moi, ***l'observatoire,*** *c'est un outil permettant de suivre en fait et d'évaluer des problématiques, à l'échelle d'un territoire. Voilà, alors les thématiques, bah oui, ça peut être des thématiques variées. Nous, voilà, habitat, culture, tourisme, nous, on met en œuvre un observatoire de l'eau.*
  P : Oui, racontez-moi.
  C : Alors je trouve que ce terme observatoire est particulièrement mal choisi parce qu'en fait ***c'est plus des outils métiers*** *qu'un observatoire. Pour moi,* ***c'est pas ça un observatoire,*** *justement parce que c'est trop métier.*
  P : C'est-à-dire ?
  C : Nous, l'observatoire de l'eau chez nous va nous permettre de…, de modifier des données, de faire des analyses, de faire…, oui, va en fait être dédié à trois services et ces trois services-là vont travailler sur cet outil afin de centraliser et de partager la donnée. Mais c'est ***un outil technique****, c'est des* ***outils métiers, pointus****, qui vont être utilisés tous les jours. Ce n'est pas pour faire…, pour moi* ***un observatoire, ça a pour objectif tout de même de faire un diagnostic du territoire****. Et là, non, là c'est plus un outil de gestion du territoire qu'on est en train de mettre en place »* (Entretien avec la chef de projet SIG Conseil général de l'Aude, juin 2010).

En outre, les salariés appartenant à ce type insistent sur les conséquences de ces instruments d'observation dans l'apport (théorique) d'une transversalité en interne à leur structure (Encadré 9). Selon eux, l'organisation par mission, détachée des services, facilite la mise en œuvre de cette transversalité, tout comme l'objet de travail : l'information géographique et statistique. Dès lors, il ressort de tous les entretiens réalisés avec les professionnels, dont les discours relèvent de cette logique, que le projet d'observatoire est totalement articulé, voire parfois soumis, au projet de la structure. Chaque projet d'observatoire est réfléchi en interaction avec celui de la structure (qu'il soit territorial ou non).

Les agents expriment alors davantage les progrès qu'ils retirent de leurs actions et de l'usage des TIC, tels que l'amélioration de leurs études, la rapidité de réponse sur des projets, plutôt que les difficultés de récolte des informations propres à ces types d'emploi. Il s'agit là d'un moyen de valider et de valoriser les choix d'instruments qui, même s'ils apparaissent contraignants, sont le reflet d'une certaine réussite professionnelle. Les agents qui relèvent de cette logique se rejoignent sur les moyens utilisés pour parvenir à leurs objectifs. Ils recherchent tous la promotion des instruments de traitement de l'information, que cela soit intégré dans leur mission ou non. Cependant, seuls quelques rares individus – rencontrés pour

comprendre les différences de métier entre agent de développement local et « chargé de mission observatoire » – occupent des emplois dédiés entièrement à la conception et/ou à l'usage de ces instruments. La plupart sont des chargés de mission devant intégrer le projet d'observatoire dans leur activité initiale, ce qui ne les empêche pas de rechercher une certaine prise de responsabilité et de privilégier le travail en réseau. L'essentiel des individus de type 1 s'adonne donc à l'activité d'observation et de veille informationnelle. Cette activité, plus prégnante que les autres, ne signifie cependant pas que le salarié en soit pleinement satisfait. Dans les discours des agents qui s'inscrivent dans une logique de promotion, on trouve une volonté d'augmenter l'efficacité de cette activité. Ils n'acceptent pas en général la situation qui conduit à une sous-utilisation des opportunités offertes, qu'ils expliquent par différents freins, notamment institutionnels et politiques. Lors de l'entretien, l'agent CMA terminait un master de gestion de projet et travaillait à mi-temps sur une convention recherche afin de ne pas être « enfermée » dans la logique de la CMA et de ses dirigeants. Son discours met en avant tout l'arbitrage de l'institution qui se joue dans la pratique réelle de l'activité professionnelle ; elle y dissocie ce qu'elle « aime », ce qui lui « plaît » de ce qu'elle « fait » (Extrait d'entretien 46).

Extrait d'entretien 46 – Logique de résignation et inadéquation dans les opportunités institutionnelles

- *« I : Parce que je suis réputée pour être quelqu'un à l'esprit curieux et* ***qui aime bien*** *faire des choses un peu visionnaire et un peu en avance. C'est comme ça que j'ai atterri dans ce projet finalement.*
  P : Et qu'est ce qui vous plaît le plus, alors ?
  I : Moi, c'est la conception, enfin c'est quand on arrive en phase d'analyse. Et c'est le terrain. Avant ***c'est pas intéressant****, c'est-à-dire la conception d'un questionnaire et tout ça, bon, c'est…, c'est de la routine de travail et entre temps,* ***c'est pas intéressant*** *non plus puisque, par exemple, consigner un entretien, voilà c'est chronophage et* ***c'est pas intéressant****. Mais pendant qu'on fait ça on a l'esprit qui s'échappe sur plein d'autres trucs.* ***Ce qui m'intéresse,*** *c'est la partie humaine et la partie intelligente du boulot. La partie humaine, c'est quand on va collecter les données et qu'on est en face à face ou au téléphone, et la partie intelligente du boulot, c'est quand on analyse, et la 3e partie qui me plaît énormément, c'est la restitution. Là, c'est la satisfaction du travail abouti, et la satisfaction du commanditaire. Bon, là, on est dans la reconnaissance du travail fait, comme on l'a pas forcément en interne c'est valorisant de faire de la prestation payante parce qu'on met un point d'honneur à ce que le client soit content. Et la plupart du temps, le client est content.*
  P : Donc quand vous parlez de terrain, c'est ça, c'est aller rencontrer…
  I : Terrain c'est tout parce que soit on va enquêter les artisans ou par téléphone ou physiquement, ou on va enquêter les acteurs de la formation, peu importe. Mais on est dans de l'échange. C'est ce qui ma manqué le plus quand j'ai changé de fonction. J'avais complètement sous-estimé le fait de me retrouver dans une fonction très conceptuelle où j'ai un équilibre entre le terrain et le bureau, inverse à celui que j'avais et ça me convient pas. C'est-à-dire que quand on est au service économique ***on fait*** *en moyenne trois jours dehors pour deux jours dedans, et là ici c'est plutôt l'inverse voire plus, voire il y a des moments dans ma mission où je passe les trois quarts de mon temps au bureau et ça me convient pas. Je suis pas faite pour ça. De toute façon, dans mon boulot, il faut que j'alimente, que j'aille alimenter par du terrain et heureusement. Et il y a des moments où je n'ai pas de terrain et quand je n'ai pas de terrain, ça s'en ressent. Quand j'ai pas de terrain, ça veut dire que je fais que du bidouillage, comme me disent mes enfants, « ah t'es tout le temps* ***en train de faire*** *des tableaux Excel », voilà comment ils voient ma fonction, mes enfants. « Chaque fois qu'on vient au bureau tu fais des tableaux Excel ».* ***Ca n'a aucun intérêt*** *et, effectivement, les tableaux Excel qu'est-ce que c'est, c'est mes données du répertoire que je mouline dans tous les sens. Et c'est vrai que ça, c'est de la mécanique, c'est de la mécanique, quoi !* ***C'est pas intéressant****. Faire des sommes, des tris, croissants.*
  P : Oui, mais c'est la base de…
  *I : C'est ce qui va permettre d'analyser. Mais c'est vrai que quand on fait ce travail-là****, moi je m'ennuie quand je fais ça****. C'est pour ça que je dis qu'il y a une partie du contenu de ce travail, d'observation et d'étude, qui rapidement doit être dispatché à des fonctions d'assistance. Aujourd'hui on n'a plus de secrétaire, comme on avait avant qui font de la frappe au kilomètre, on se fait tout tout seul quasiment »* (Entretien avec la chargée de mission veille stratégique, Chambre des Métiers et d'Artisanat des Pyrénées-Atlantiques, mai 2010).

Globalement, ce groupe comprend des agents dont la mission professionnelle comporte un volet de veille informationnelle et/ou de gestion d'une observation du territoire. Ils font tous preuve d'une certaine capacité critique vis-à-vis de leur activité.

b. Logique d'adhésion (type 2)

Parmi les 10 agents relevant de cette logique, 6 ont une formation orientée vers l'aménagement du territoire, le développement local ou encore l'environnement. On retrouve également 2 agents ayant une spécialisation en géomatique (master).

Utiliser les TIC et plus particulièrement les observatoires territoriaux pour répondre aux injonctions des politiques territoriales et aux principes du développement local, pour les salariés qui centrent leur discours sur la logique d'adhésion, apparaît plus difficile que pour les salariés de type 1. Dans les entretiens, certains exposent explicitement le problème du manque de compétences – qu'il soit dû à une formation initiale insuffisante, à une activité nouvelle ou à la non-présence de la compétence dans la structure : *« Etre un peu pilote sur [l'observation du territoire], on l'aurait tenté si on avait la compétence interne, on l'a pas »*. D'autres l'expriment plus implicitement en détaillant la gestion minutieuse de leurs différents dossiers. Le discours de de la responsable du pays Oloron-Haut-Béarn évoque l'observatoire comme solution au recours au consultant : *« il faut »* répondre aux injonctions des politiques et l'observatoire *« peut »* y contribuer.

Extrait d'entretien 47 – Opposition *Il faut/Ça peut*

- *« Si les élus voulaient pouvoir signer un contrat de pays, parce que c'est toujours la carotte,* ***il faut*** *passer par les schémas. Avec la structuration en commission, ils ont été amenés à réfléchir sur un projet, euh…, thématique de territoire, donc sur les services, l'éco et l'habitat/logement, habitat/logement c'est E. qui le fait. Il est en cours de finalisation, donc on le fait en interne. Elle s'appuie sur les études qui ont été faites, qui couvrent là la totalité du territoire parce que dans le cadre des contrats communautaires de développement, toutes les comcom ont choisi le volet habitat et donc ont réalisé un diagnostic en interne. Donc avec des données en plus de l'OPAH, pardon, du Parc du Béarn qui gère les OPAH, ici, c'est un quasi-monopole, les données aussi de l'agence nationale d'amélioration de l'habitat. On a eu des données quand même accessibles assez facilement. Donc voilà, elle est en train de finaliser la rédaction du schéma. Donc en travaillant à ça, râlant de la prestation du cabinet du schéma services, mais bon ça a joué donc, en se disant punaise on le paye très cher, on n'est pas content, à force de râler, de râler, de râler. On se dit : mais un outil d'observatoire du territoire,* ***ça pourrait*** *vous permettre justement d'avoir des informations en continu, actualiser ; bon… il faut tisser des partenariats au préalable, il faut analyser les données mais c'est un outil d'aide à la décision, à la définition de politiques publiques* ***qui peut*** *vraiment être très intéressant et vous êtes maîtres, vous maîtrisez complètement l'outil à ce moment-là.* ***Ça peut*** *être intéressant de le mener à l'échelle du pays, bah… parce qu'au niveau des schémas, on sent bien que la problématique ici c'est le travail en réseau, on va pas créer de gros équipements dans les vallées alors qu'on a à Oloron. Le gros problème c'est le déplacement pour venir sur la ville centre mais donc, après c'est aussi, un observatoire* ***ça peut*** *vous permettre au niveau de chaque comcom d'avoir des éléments de connaissance de votre territoire et des outils d'aide à la décision, définition de politiques et d'action intercommunales, c'est pas que pour le pays. Par contre, le pays peut être, est à ce moment-là à votre service. Et donc l'idée semble faire, semble germer »* (Entretien avec la responsable du pays Oloron-Haut-Béarn, décembre 2009).

Les compétences de la structure du pays, qui doivent permettre aux orientations politiques prises dans la charte du pays de se concrétiser en projets opérationnels, sont essentiellement composées des compétences des salariés mais aussi de celles des différents partenaires. L'adjointe au chef de projet du pays Corbières-Minervois s'adonne la majeure partie de son temps à faire émerger les projets et à créer ce réseau de partenaires. Pour effectuer le suivi des actions menées, l'observatoire territorial apparaît comme une solution plébiscitée. Remarquons à ce propos que, parmi les agents dont le discours relève de cette logique, la plupart sont des agents de pays (8/10). Bien que pour de nombreux agents, cette situation de questionnement sur l'observatoire territorial soit loin d'être transitoire, on peut imaginer que, pour certains, elle est liée à la situation présente, à la phase d'opérationnalisation du projet du pays, nécessitant une capitalisation des informations. L'attente forte de ces agents est de pouvoir maîtriser les informations utiles à l'aide à la décision et donc, au final, s'approprier les ressources informationnelles. Travaillant dans l'immédiateté, les agents s'attardent, au cours de l'entretien, sur l'importance du partage de l'information et ses difficultés. L'exemple suivant illustre bien ces difficultés et le besoin de partage.

Extrait d'entretien 48 – Disjonction entre *On a/On n'a pas*

- *« P : Pour vous, qu'est-ce qu'est un observatoire et à quoi ça sert ?*
  C : Ah oui, ça, c'est pas une question piège parce que j'y ai…, non non, un observatoire, pour moi, c'est ***essentiel*** *sauf que c'est très* ***piégeux*** *à mettre en place, voilà. (Rires). Non, pour moi l'observatoire c'est simple : on a un territoire dont* ***on ressent*** *les choses, dont on…, alors on ressent en le vivant ; on a aussi un territoire qui est balisé par des données formatées par l'INSEE par différents producteurs de données : l'ANPE, la direction du travail, Ariège expansion… Les consulaires ont leurs données, nous* ***on a*** *des ressentis,* ***on a*** *les données officielles, qu'on peut glaner à gauche, à droite, mais* ***on n'a pas*** *un outil qui nous permet…,* ***on n'a pas*** *un outil d'aide à la décision pérenne avec des indicateurs partagés sur lesquels on est sûrs et certains de parler de la même chose, donc des indicateurs validés par l'ensemble des partenaires et qui nous permettent de mettre à jour annuellement l'ensemble des données pas coagulées mais agrégées au sein d'un système d'information. Et* ***ça on ne l'a pas*** *»* (Entretien avec le chargé de mission pays Couserans, juillet 2010).

Le discours se distingue très nettement de celui des salariés relevant de la logique de promotion, qui recherchent explicitement l'usage des TIC dans leur fonction de facilitation de partage de l'information et une approche transversale de l'organisation. En effet, pour les salariés de structures territoriales à taille restreinte caractérisant ce type (pays, Communauté de communes, CBE), c'est l'embauche (lorsqu'elle est réalisable) d'un nouveau salarié qui est envisagée, pour s'occuper du projet d'observatoire, car la montée en compétence d'un salarié déjà présent dans la structure apparaît comme une solution impossible.

Extrait d'entretien 49 – Conjonction *On n'a pas/Il faut*

- *« P : Tu disais, une prévision d'embauche pour la gestion technique ?*
  B : Donc, moi, ce que j'ai retenu de ce que j'ai vu à Agen, il faut un administrateur de base de données, et quelqu'un pour analyser les données récoltées et faire des propositions aux élus, savoir tirer des informations, savoir tirer quelque chose d'exploitable. Euh… à l'heure actuelle, moi je suis pas administrateur de base de données, alors après est-ce que cela peut s'acquérir par de la formation ? Je doute qu'en formation de 4 ou 6 jours on puisse devenir administrateur de base de données et il y a pas quelqu'un qui est analyste ou je sais pas comment on dit, j'ai dû le noter, ingénieur d'étude ou…
  P : Pour valoriser quoi ?
  B : Ils l'ont dit l'autre jour, moi je vais vous le dire, hein, donc, ouais. Pour l'instant ***on n'a pas*** *ça donc* ***il faut.***
  P : Ça passerait par un recrutement.
  B : A priori, ou alors on externalise tout l'observatoire mais est-ce que c'est le but ? Je sais pas » (Entretien avec l'animateur cyber-base TIC du pays Oloron-Haut-Béarn, décembre 2009).

La quasi-totalité des agents de type 2 évoque l'absence de temps et de moyens. Ils précisent souvent que ce manque est lié à des caractéristiques de leur emploi. Certains sont

trop sollicités par ailleurs pour prétendre porter un projet d'observatoire, d'autres n'ont pas les compétences. Ces derniers précisent d'ailleurs qu'il s'agit d'un cercle vicieux. Ils auraient actuellement besoin d'un tel instrument pour mener à bien leur activité mais ils n'ont ni le temps ni les moyens pour le mettre en place.

3.3.2. Contourner les TIC (et le projet d'observatoire territorial)

A l'opposé des logiques d'action exposées dans le point précédent, celles des professionnels qui composent ce second ensemble renvoient aux postures de résistance face « à la mode des observatoires » mais aussi, et surtout, face aux dispositifs techniques envahissant leur milieu professionnel. Les différentes logiques typiques sont fondées sur le questionnement critique vis-à-vis des TIC et le travail du professionnel. Les deux points suivants présentent successivement les deux logiques identifiées.

a. Logique d'indécision (type 3)

Les conditions de travail des salariés dont les discours, au moment de l'entretien, reposent sur la logique d'indécision, sont très différentes des conditions idéales pour mener le projet de territoire dans lequel ils sont impliqués. En effet, si leur situation professionnelle est comparable à celle des travailleurs de type 2, les salariés de type 3 la décrivent comme incertaine. Leurs activités sont nombreuses, ce qui accentue les difficultés de gestion des priorités. Par exemple, une chargée de mission bois-énergie-développement durable doit, en plus du suivi de dossiers déjà entamés tels que le Plan Climat du pays, monter de nouveaux projets auxquels sont associés des dossiers de demande de financement pour répondre aux appels à projet européens tels que LIFE et continuer à financer son poste (Entretien avec une chargée de mission du pays Pyrénées-Méditerranée). Cette situation tendue l'a d'ailleurs conduite à laisser de côté le projet d'observatoire territorial.

Dans leur discours, à l'image de l'ensemble des salariés rencontrés, l'autonomie et la professionnalisation demeurent des objectifs fondamentaux et l'observatoire peut être un instrument les facilitant. Il s'agit là des moteurs des projets d'observatoires pour ces professionnels qui, pour le moment, ne possèdent pas d'instruments de mutualisation, de gestion et de promotion de l'information. Certains se tournent vers d'autres institutions et espèrent acquérir ainsi un certain nombre de données. D'autres développent un SIG en interne au sein de leur structure (Extrait d'entretien 8).

La grande diversité d'emplois et d'activités exercés singularise également les salariés de ce type. Les parcours mêlent des emplois dans la gestion du projet de territoire, l'emploi-formation, la coordination, l'environnement-paysage ou encore l'observation des territoires. La formation est avancée comme le moyen de parvenir à acquérir les compétences nécessaires. Comme pour les salariés suivant la logique d'adhésion, les savoirs et savoir-faire

acquis ou en cours d'acquisition sont valorisés mais, à la différence de ceux-ci qui n'envisagent le projet d'observatoire territorial que par une externalisation, les agents de type 3 en font un objectif de professionnalisation.

Extrait d'entretien 50 – Le recours aux TIC, un passage possible pour favoriser la mise en réseau des chargés de mission

- *« B : Ce qui est très important dans cette affaire-là, c'est de bien définir les besoins. C'est réfléchir quelle est la valeur ajoutée que peut apporter l'observatoire pour nos métiers, comment on va s'en servir. Donc ça, ça mériterait de…, d'y travailler sur ces questions-là.*
  P : Ça pourrait être de la cartographie, de la capitalisation d'expériences.
  B : Oui. Oui, il y a un truc qui existe. Je vais vous donner un exemple [il nous montre un mail de réseaudéveloppementéconomique.net]. Oui, voilà, tiens, trois messages qui viennent d'arriver, vous connaissez ça réseau développement, idéal connaissance.com. C'est une…, c'est un réseau d'agents de développement au niveau national sur le domaine économique. Et moi, je me suis…, j'ai mis mon adresse mail un jour, je suis abreuvé de message. Bon, je les regarde pas tous parce que j'ai pas le temps mais si vous voulez, par exemple, il y a quelqu'un qui dit, je voudrais... Il y a un mec qui a du demander quelque chose et le réseau répond. Vous voyez c'est vachement sympa, ça. Pourquoi ça existerait pas sur le Haut-Béarn, ça ? Et on mettrait en relation les expériences de nos collègues, du Barétous, d'Ossau, vous voyez l'idée, de faire un peu ce réseau à l'échelle du pays. Et l'informatique peut être un bon moyen, parce qu'on se rencontre pas tous les jours, on a des emplois du temps… » (Entretien avec le chargé de mission développement économique, comcom de la vallée d'Aspe, mai 2010).

Par ailleurs, les agents les plus âgés ou ayant une expérience significative construisent leur discours sur l'opposition avant/maintenant et expliquent qu'auparavant, non seulement les projets de développement étaient plus incitatifs et mieux financés, mais qu'en plus les agents avaient le choix dans la conduite de leur action et dans les instruments pour la faciliter. Ainsi, une professionnelle à la veille de la retraite, lorsqu'elle a commencé, même si le travail était encadré, il y avait de multiples possibilités offertes par son employeur et elle pouvait alterner les phases de terrain et de travail administratif, ce qui n'est plus le cas au moment de l'entretien (Extrait d'entretien 2).

b. Logique de résistance (type 4)

Les missions et activités des agents qui composent le type 4 sont assez proches. Les trois quarts travaillent dans une communauté de communes rurale. Ils ont été interrogés car désignés comme interlocuteurs d'un projet d'observatoire territorial. Malgré ces indications, tous déclarent formellement être peu concernés par ces projets. Certains n'hésitent pas à le remettre en question car ils ne trouvaient pas, dans le projet, les réponses qu'ils souhaitaient concernant leurs activités. D'autre part, dans leurs discours, la représentation offerte par l'observatoire territorial ne correspondait pas toujours à leur représentation du territoire. Cette

réaction peut aussi être un mécanisme de défense. Ils peuvent percevoir ce travail d'observation comme un contrôle ou encore comme un moyen d'action d'un groupe sur un autre pour influencer des pratiques professionnelles, qu'ils ne souhaitent pas changer les jugeant efficaces. La directrice d'une communauté de communes fait le lien entre le projet d'observatoire du pays, l'action générale du pays et les liens qu'entretient la communauté de communes avec le pays depuis que celle-ci existe (Extrait d'entretien 51). Elle remet en cause les capacités du pays à porter un tel projet.

Extrait d'entretien 51 – La faible adhésion au projet du pays (en général et au projet d'observatoire territorial) marqué par la double conjonction *Pays/Etude* et *Observatoire/Etude complémentaire*

- *« C : Donc il y a un travail de la communauté, là, qui se fait avec le pays, puisque **le pays** existe et qu'ils sont là pour mener **des études**, les schémas, des services à la personne, de transport, enfin vous les rencontrerez sûrement, ils sont très convaincus par ce qu'ils font et c'est normal qu'ils le soient, sauf qu'à la sortie on fait **des études, des constats**, des constats qui sont de toute manière ceux des élus à l'heure actuelle et que les solutions, et ben les solutions, quand il y a pas de moyens, elles sont toutes trouvées.*
  P : Et donc qu'est-ce que vous savez du projet d'observatoire du Pays ?
  *C : Projet d'observatoire du Pays, c'est-à-dire on va retomber. Projet d'observatoire du Pays il devrait déb. Bon, alors moi, ce que je trouverais intéressant d'une manière générale c'est qu'on arrive **à quelque chose de concret**. Voilà, on fait quelque chose ensemble, on se retrouve pour mettre en place et bien un système de transport, pour mettre en place des centres de loisirs complémentaires. Alors tout le monde est d'accord là-dessus mais après il faut le faire. Voilà. Moi, si l'observatoire pouvait aller jusque-là en disant et bien on fait ça, ça…. Bon, c'est de l'utopie mais l'observatoire, il va faire quoi ? Il va observer et point. Il va faire **un diagnostic**, et il va dire voilà ce qu'il faudrait faire, ça correspond à **une étude complémentaire** en quelque sorte »* (Entretien avec la directrice de la comcom de Barétous, mai 2010).

Dans leurs discours, les agents qui s'inscrivent dans la logique de résistance, comme les salariés de type 3, font peu de référence à l'instrument observatoire territorial. Sans relance, le projet d'observatoire est peu ou succinctement abordé alors que le contexte global de l'activité professionnelle fait l'objet d'une description très précise. Malgré ce centrage sur la structure, le besoin d'observation est présent dans leurs discours, en lien avec les activités des agents, notamment à travers leur capacité à solliciter des ressources externes, ce que fait un agent alors qu'il évoque la nécessité de gestion des ressources humaines pour nous faire comprendre la nécessité de l'observation (Extrait d'entretien 52).

Extrait d'entretien 52 – Conjonction *Observatoire/Maîtrise*

- *« P : Vous m'avez dit que c'était une fonction [l'observation] qui devenait essentielle.*
  Y : Ah oui, parce que, partout, dans tous les domaines, si vous savez pas ***là où vous en êtes****, vous allez avoir du mal. Je vais vous donner encore l'exemple des RH, si vous avez pas de fiche de poste, c'est pas évident de dire à quelqu'un, la notation va disparaître dans les mois qui viennent, ça va pas être évident de dire à quelqu'un, tiens, tu fais pas ce qu'on attend de toi, ou vers quoi on pourrait évoluer si vous savez pas ce qu'au départ il est censé faire. Bah, l'****observatoire,*** *c'est pareil, des fois vous allez, si j'ai pas d'observatoire, en économie par exemple sur le territoire, je vais sortir des chiffres de l'INSEE, je vais sortir des…, je vais, tiens, il y a 400 entreprises qui sont vouées à l'industrie sur le territoire, mais appuyé sur quoi, appuyé sur aucune étude qu'on aura faite donc aucune* ***maîtrise ;*** *si on a pas cette maîtrise, il est assez difficile après de faire évoluer un domaine parce que pareil on est en train de partir sur des fausses pistes. On est en train de penser à quelque chose alors que c'est une vraie fausse image. Danger de pas* ***connaître un domaine*** *»* (Entretien avec le directeur adjoint de la comcom du Piémont oloronais, mai 2010).

Ces salariés expriment donc, plus que ceux des autres types, leur inquiétude généralisée vis-à-vis de l'observatoire territorial et également des TIC comme le montre l'extrait d'entretien suivant.

Extrait d'entretien 53 – Conjonction *TIC/Déshumanise*

- *« C : Alors il y a aussi* ***les technologies de l'information****, les TIC ça aussi. Donc, on va se retrouver avec des lieux où les gens pourront se consulter, se mettre en ligne, enfin* ***tout le monde ne sait pas faire*** *ça. Et, aujourd'hui c'est plus facile pour une personne de soixante dix ans de prendre un bus pour Oloron pour un problème administratif ou alors, oui, il faudrait que ça soit à Aramits, plus près, que d'aller sur un ordinateur voir comment faire pour telle et telle chose. Et puis bon, il faut pas non plus, alors moi je suis peut-être un peu facho avec ce truc-là mais, on* ***déshumanise*** *complètement, avec toutes* ***ces nouvelles technologies****, on fait des clics, des clacs, des machins et on voit plus personne. Et l'****isolement,*** *il vient de là aussi.*
  P : après ça peut être un moyen aussi de pallier au retrait de certains services.
  C : oui, alors, il faut pas tout rejeter mais il faut pas tout baser là-dessus non plus (Silence) » (Entretien avec la directrice de la comcom de Barétous, mai 2010).

L'appréhension générale vis-à-vis des TIC de plusieurs agents ne facilite pas leur conception de l'observatoire comme d'un instrument utile à leur activité. Cette insatisfaction vis-à-vis des projets d'observatoire se traduit de deux manières différentes dans les discours : en valorisant le travail de leur communauté de communes ou structure territoriale et en dénonçant la mode des observatoires. Ensuite, l'insatisfaction des salariés les conduit à exprimer un doute sur les opportunités qu'offrent les TIC qu'ils remettent en cause. Cela conduit le professionnel à envisager la relation avec l'observatoire territorial comme une confrontation dans laquelle les principes de gouvernance de l'instrument ne sont pas assez

transparents. Le discours du directeur d'une structure de développement pastoral illustre ce propos car il articule les besoins quotidiens dans la mission de sa structure aux pratiques professionnelles de ses agents. Il justifie le fait qu'il ne participe que très peu aux travaux de l'observatoire de par sa fonction et l'échelle géographique de mission de sa structure. Il ne recherche pas l'usage de l'observatoire mais son maintien dans une sphère accessible. Ainsi, à la différence des salariés de type 3, dont le discours associe la conception et l'usage d'un observatoire à l'amélioration de l'activité professionnelle, les pratiques professionnelles des agents de type 4 ne visent qu'à la bonne marche de leur structure.

Pour conclure sur cette logique de résistance, deux formes d'activités différentes peuvent être retenues. En premier lieu, la préférence pour une activité de terrain, même si l'agent doit par ailleurs occuper une activité de type administratif pour remplir sa mission. Le degré ultime de cette logique est la constitution d'un réseau propre d'interlocuteurs, comme l'a fait un agent qui, après avoir été salarié dans différentes entreprises privées, a continué à faire vivre, dans son poste actuel, son réseau, assurant ainsi la tenue de son information à jour (Entretien avec un chargé de mission de la comcom de la vallée d'Aspe). En second lieu, la résistance par rapport au projet d'observatoire peut se traduire par la volonté de non-participation à un projet spécifique, afin de ne pas être contraint par la suite dans la mise à jour de ce projet. Cette logique de résistance est parfois également alimentée par un blocage individuel, provenant d'une crainte d'être mis en difficulté dans son activité.

Nous n'avons pas inclus les agents de l'APEM dans cette typologie pour deux raisons : tout d'abord, l'APEM s'est constituée comme un pôle de compétences pluridisciplinaires dans une structure spécifique, pour faire face aux manques de compétences des autres structures sur la question de l'intégration des TIC et plus particulièrement des projets d'observatoires territoriaux dans l'activité de développement territorial ; ensuite, tous les salariés de l'APEM se trouvent, du fait de leur employeur, dans la logique de promotion.

3.3.3. Hypothèses pour approfondir la typologie

Nous souhaitons ici tester quatre hypothèses pouvant expliquer les postures des différents agents rencontrés. En premier lieu, il est intéressant d'étudier en quoi la formation des agents peut influencer leur approche du projet d'observatoire. En ce qui concerne les types de formation, nous pouvons classer les différents agents en fonction de l'orientation principale de leur formation, à savoir une formation initiale orientée dans le domaine des sciences humaines et sociales ou, au contraire, orientée biotechnique ou ingénierique. Il apparaît alors que, dans le type 1, 6 agents sur 7 ont une formation de niveau bac +5, avec 3 ingénieurs, un diplômé d'école de commerce et 2 titulaires d'un Master en géomatique. Ces formations sont, dans leur majorité, orientées vers la maîtrise d'outils et de méthodes d'analyse et de gestion

de projet, facilitant, selon nous, l'appropriation des instruments de type observatoire. Les formations de type développement local ou territorial, caractérisant dans leur majorité les types 2 et 3, mettent, quant à elles, plus l'accent sur des activités de type animation, accompagnement et médiation. Enfin, les formations des agents de type 4 ne sont pas homogènes (DUT commercialisation, enseignant, Maîtrise administration et DEA de géographie) ; il devient alors difficile d'en conclure une logique quant à leur appréhension du projet d'observatoire territorial.

En second lieu, les parcours professionnels, plus ou moins diversifiés, peuvent également nous permettre de comprendre la conception de l'observatoire territorial par les agents rencontrés. Les parcours riches en expériences diversifiées sont, selon nous, plus aptes à appréhender des projets innovants tels que les observatoires territoriaux. Les agents n'ayant connu qu'une seule expérience professionnelle et n'ayant pas de formation spécifique sur l'usage des TIC sont plus difficilement convaincus par le projet d'observatoire. Nous avons considérés des parcours diversifiés comme étant des parcours avec au moins trois expériences professionnelles différentes (structures différentes ou postes différents au sein de la même structure). Nous arrivons à la répartition suivante :

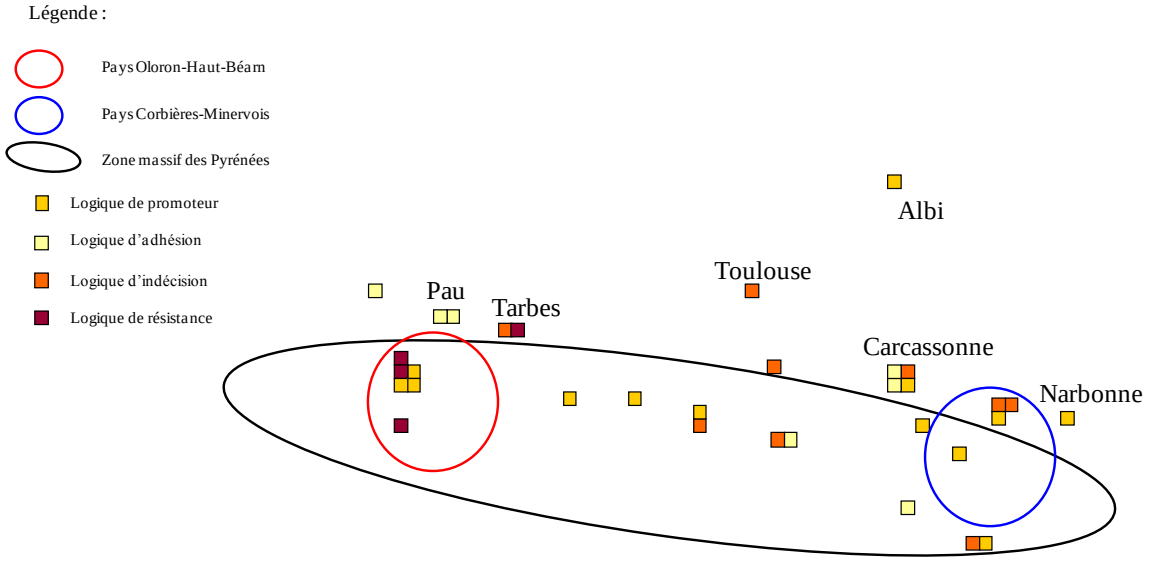
Type 1	71%
Type 2	70%
Type 3	58%
Type 4	75%

Force est de constater que cette hypothèse n'est pas pertinente pour expliquer la répartition des agents selon les différents types.

En troisième lieu, les missions et activités des agents au moment de l'entretien nous renseignent sur ce qui est demandé par l'institution à l'agent et si un projet tel qu'un projet d'observatoire en fait partie. Certains postes occupés par les agents sont en effet consacrés à la mise en place d'un instrument de type SIG ou observatoire. On retrouve donc, dans leur majorité, ces agents dans le premier type de la typologie. En revanche, les agents ayant des missions très diversifiées et assez vastes dans la conception et l'animation générales d'un projet de territoire se retrouvent, quant à eux, dans les deux types intermédiaires. 3 des 4 agents du dernier type ont des missions essentiellement administratives (juridique, budget…) et ne sont donc pas, de fait, tournés vers la mise en place d'instruments de mutualisation et de co-production de données.

Enfin, en dernier lieu, la proximité géographique nous apparaît comme un possible élément d'explication vis-à-vis de l'attrait pour le projet d'observatoire. Existe-t-il un quelconque effet réseau sur les territoires étudiés ainsi qu'à l'échelle du massif pyrénéen ? Nous avons, pour tester cette hypothèse, positionné nos différents agents sur une carte selon les logiques qu'ils adoptent et nous les avons localisés par rapport au siège de leur structure.

Schéma 30 – Localisation des agents enquêtés selon leur logique typique



A l'échelle pyrénéenne, il est difficile de conclure sur un effet d'entraînement du fait d'une proximité géographique. En effet, les agents appartenant à un même type se trouvent plus souvent au sein d'une même institution. Mais, alors, n'est-ce pas plutôt l'institution et le projet de territoire qui déterminent la posture de l'agent vis-à-vis du projet d'observatoire ? Autant sur le territoire du pays Oloron-Haut-Béarn, on observe un gradient d'adhésion négative quand on s'éloigne de Pau en allant vers les vallées, autant sur le pays Corbières-Minervois, les logiques des agents (relevons qu'aucun n'appartient à la logique de résistance) sont réparties de manière plus homogène. Localement, les agents n'ont pas la même position ; ceci pose donc la question du poids des institutions dans la mise en place de projets de développement territorial, comme nous avons pu le démontrer dans le chapitre 4. Si les trois agents des communautés de communes du pays Oloron rencontrés se montrent plutôt résistants face au projet d'observatoire du pays, encore une fois, est-ce dû à leur manque de compétence ou, plus vraisemblablement, à un frein politique sur tous les projets portés par le pays de la part de ces communautés de communes ? C'est pourquoi la question de la coordination doit être appréhendée à deux niveaux : celui des institutions et celui des agents. Soulignons qu'à l'échelle pyrénéenne, l'APEM s'efforce depuis quelques années de promouvoir une logique de réseau territorial (cf. le projet d'accompagnement collectif).

***

Chez tous les agents rencontrés, il faut relever une évolution notable vers une plus grande prise de risque dans leur activité du fait d'une logique d'enchaînement de dispositifs et de procédures. Ainsi, le projet d'observatoire ne complexifie-t-il pas des situations déjà tendues ?

Il est abordé comme un instrument pour faciliter le travail des agents et leur permettre de répondre plus rapidement et plus efficacement aux injonctions qui leur sont faites, mais sa mise en œuvre concrète peut se révéler plus complexe que prévue.

Lors des premiers contacts avec les professionnels sur la question des observatoires territoriaux, l'interrogation est palpable. Certains sont assez réfractaires aux nouvelles pratiques de coopération et de partage de données impulsées par ces projets. C'est pourquoi, l'observatoire territorial faisant appel à de nouvelles pratiques, nous pensons qu'il est plus prudent de le concevoir en collaboration avec les utilisateurs. L'APEM est caractéristique de la tentative d'insertion du technique dans le territorial, autant au niveau de son équipe que de ses projets. Elle porte en elle le croisement entre développement territorial et mobilisation des TIC, qui se retrouve dans la préoccupation suivante : « comment rendre utiles ces instruments pour le développement territorial ? ». Il importe de noter qu'une différence nette s'opère selon les deux pays étudiés de manière approfondie. Bien que les conditions de travail et les projets de territoire présentent des caractéristiques identiques, les relations au territoire (aux acteurs institutionnels) divergent selon les projets d'observatoires territoriaux. Dans le pays Oloron-Haut-Béarn, même si les agents du pays adhèrent à un projet d'observatoire territorial, les entretiens mettent en évidence une circonspection et une position attentiste de la part des agents des communautés de communes mais aussi des institutions départementales rencontrées. Nombreux sont les professionnels qui évoquent leur interrogation quant au fonctionnement du pays en soi, hormis pour certains dossiers. En revanche, ils insistent sur l'intérêt d'un observatoire du territoire si celui-ci est partagé entre les acteurs de ce territoire. Concernant le pays Corbières-Minervois, les agents du pays sont plus dispersés sur les objectifs du projet ainsi que dans la réalisation concrète du projet d'observatoire, tout comme les agents partenaires du pays, que cela soit aux échelles infra ou supra-pays.

La volonté de trouver une solution pour ces projets conduit les agents des deux pays à se tourner vers l'APEM et à saisir toutes les opportunités qui se présentent, avec l'espoir d'une amélioration du projet. A l'affût de toute opportunité possible, les projets d'observatoires territoriaux de ces agents sont peu stabilisés. Même lorsqu'ils participent à des projets collectifs (tel que celui présenté dans le chapitre 5), ils n'ont pas les ressources suffisantes pour faire aboutir le projet. Plus la situation du pays est stable, plus les possibilités augmentent pour construire un tel instrument et les pratiques se rapprochent de celles des salariés relevant de la logique de promotion. Nous avons montré que les logiques typiques des agents rencontrés ne s'expliquent pas uniquement par leurs parcours ou leurs missions. Selon les institutions et le contexte territorial dans lesquels ils travaillent, et selon le portage politique de ces institutions, le projet d'observatoire territorial aura plus ou moins de chance d'aboutir. Quoiqu'il en soit, les projets d'observatoires s'accompagnent d'une transformation discrète ou plus marquée des compétences individuelles des professionnels rencontrés.

Chapitre 8 - Compétences techniques et compétences stratégiques : une combinaison déterminante

Les professionnels du développement territorial sont ceux dont les compétences les amènent à jouer un rôle particulier dans la réalisation des politiques de développement. Ils sont donc tenus d'adapter leurs compétences et leurs savoir-faire en conséquence. Ces agents sont, depuis le début des années 2000, de plus en plus confrontés à de nouvelles exigences, quotidiennes, par rapport à la gestion de l'information et de la connaissance. Leur principale question, légitimant le recours à des projets d'observatoires territoriaux, est : comment accéder, mobiliser, gérer, capitaliser la connaissance ? La mobilisation de l'information est en effet devenue un aspect-clé de leur travail. Les transformations en cours bousculent les limites des métiers « traditionnels » et en créent de nouvelles. Certes les TIC ont contribué à cette évolution mais ce sont avant tout des facteurs socio-économiques, politiques et une culture professionnelle qui font évoluer les compétences. Dans notre société où l'utilisation efficace de l'information est devenue fondamentale, les compétences des professionnels du développement territorial se trouvent soumises à la pression de nouvelles formes de demandes, qui sont la conséquence du besoin des acteurs territoriaux d'opérer plus efficacement en termes de prise de décision, d'innovation et d'acquisition des connaissances en fonction d'une compétition accrue. Etre acteur d'un observatoire territorial, c'est être au cœur d'un projet qui s'inscrit sur un territoire et donc qui prend du temps et nécessite de comprendre les systèmes de représentation et d'action des différents acteurs tout en participant à la gestion des conflits. Ce chapitre a pour objectif d'analyser les compétences nécessaires aux agents dans la mise en œuvre des projets d'observatoires de territoire. Nous partons des compétences-clés des professionnels du développement, décrites par différents référentiels métiers disponibles. Nous montrons, tout d'abord, que la mise en œuvre d'un observatoire territorial s'appuie sur le cœur de métier de ces agents. Ensuite, nous démontrons que ces projets d'observatoire nécessitent une articulation approfondie de deux types de macro-compétences : des compétences techniques et des compétences stratégiques, faisant appel, dans certaines situations, à des compétences de médiation. Enfin, nous analysons quelles sont les modalités d'apprentissage de ces compétences par les agents.

1. Les projets d'observatoires font appel au cœur de métier des agents de développement

L'observatoire, comme élément de consolidation de la démarche de développement territorial, renforce les compétences individuelles des professionnels. Même si la constitution de référentiels métier, soit la référence à l'ensemble des capacités liées à un métier, date des années 80, elle est assez récente pour les agents de développement.

1.1 L'intérêt et les limites d'une approche par les référentiels métier

1.1.1. De l'opportunité des référentiels métier

L'environnement de travail dans le développement territorial évolue constamment ; les professionnels doivent être polyvalents et capables de s'adapter rapidement aux nouvelles situations de travail. La professionnalisation de ces métiers est notamment passée par la conception de différents référentiels métier. Cependant, la production de ces référentiels reste un travail complexe et elle ne s'est concrétisée que de façon récente. Les référentiels métier sont des outils proposant des critères pour une évaluation objective du travail de l'agent par ses dirigeants et un support de l'identité professionnelle pour les agents. Cette approche a le mérite de clarifier l'action et les tâches attendues et d'évaluer la cohérence entre ce qui est visé et ce qui est atteint. Ce primat de la compétence, bien que s'accompagnant d'une centration sur l'individu, fait l'objet de nombreuses critiques. Cette entrée méthodologique peut paraître trop restrictive car elle privilégie des aspects normatifs et linéaires du métier et se centre sur une approche en grande partie procédurale. « L'approche compétence » et l'idée véhiculée de « gestion par la compétence », issues du management de l'entreprise, connaîssent certaines limites, résumées par Astolfi J.-P. et al. (1997), comme la simplification à une liste de savoir-faire repérables par le vocable « être capable de », l'atomisation des tâches qui se succèdent et qui émiettent le point de vue global de la mission et la centration excessive sur l'évaluation. Cependant, la question de la pertinence effective de ces référentiels et du modèle de « brique de compétence » pour rendre compte des métiers reste peu soulevée selon Jeannot (2005b). En effet, un référentiel ne présente que des compétences de référence, en tant que résultat d'une construction sociale, et non l'organisation réelle de l'activité d'un individu (Nagels M., Le Goff M., 2008). La description de cette compétence peut se faire à différents niveaux et il est préférable de faire ce travail de description en collaboration avec les futurs utilisateurs du référentiel, ainsi que de ne sélectionner que les compétences critiques du métier, à savoir celles qui font la différence, afin d'être le plus opérationnel possible (Nagels M., Le Goff M., 2008). Ainsi, l'individu perçoit comment agir sur sa situation réelle et comment son propre développement va être également en jeu (Nagels M., Le Goff M.,

2008). C'est grâce à ces ressources que le professionnel peut s'adapter à de nouvelles situations, qu'il rapprochera de situations proches, déjà vécues, pour agir avec compétence. Comme le souligne Jeannot (2007), il existe trop souvent un décalage fort et récurrent entre les termes de ces référentiels et les données recueillies par entretiens (points de vues différents sur la même profession ; performance qui dépend à la fois de l'individu et de l'organisation ; décontextualisation du propos). Les référentiels sur lesquels nous allons baser notre analyse ont pour objectif d'ordonner les tâches des agents et d'essayer de clarifier – à partir des témoignages et des pratiques des agents – les compétences structurantes de leurs activités. Même s'ils ont comme limite de gommer, voir d'occulter, les effets de contexte (territorial et institutionnel) dans lequel évolue l'agent, la montée en généricité qu'ils induisent est une avancée dans la reconnaissance professionnelle et dans la délimitation du champ professionnel.

1.1.2. Etat des lieux des référentiels métier du développement territorial

Plusieurs travaux, issus à la fois du monde académique et de l'expertise, ont permis de mieux cerner les compétences requises dans l'exercice du métier d'agent de développement. Nous allons présenter ci-dessous les trois principales sources bibliographiques qui nous ont permis de construire notre analyse : le référentiel « Cœur des métiers » de l'UNADEL, le référentiel des professionnels du développement territorial de l'ARADEL[54] et les systèmes de compétences développés par Barthe et al. dans différents travaux de recherche.

Le référentiel de l'UNADEL, datant de septembre 2005, a été réalisé pour formaliser un cœur de métier rassemblant des professionnels aux missions, employeurs et contextes d'exercice fort divers. Il a pour ambition de rendre les métiers du développement territorial plus lisibles et plus visibles. Le référentiel est organisé autour de six macro-compétences : aide à la décision, ingénierie et conduite de projet, animation, stratégie, production de connaissances sur le territoire et capacité à apprendre en continu. Chaque macro-compétence fait référence à un ensemble de compétences (Tableau 18).

Le référentiel de l'ARADEL, datant d'octobre 2005, fait suite à la réalisation en 1998 d'un cahier des métiers du développement local et a pour objectif d'expliciter les activités des professionnels du développement territorial. Le référentiel définit les missions, activités et compétences des agents de développement. Il est organisé autour de sept macro-compétences : des compétences d'études, d'aide à la décision, de conduite de projet, d'animation, de communication, d'évaluation et enfin des compétences d'appui conseil (Tableau 18). Ces deux référentiels se recoupent largement en termes d'organisation des compétences des métiers du développement territorial et économique.

[54] Association de professionnels du développement économique en Rhône-Alpes

Le dernier référentiel que nous avons retenu est celui développé par Laurence Barthe (2003). Ici les compétences sont organisées selon quatre systèmes : le système de compétences stratégiques (permettant de construire les choix d'orientation du projet de territoire), le système de compétences organisationnelles (assurant la structuration des acteurs de façon transversale), le système de compétences opérationnelles (pour la construction opérationnelle du projet, ses objectifs et enjeux) et enfin le système de compétences fonctionnelles (pour la maîtrise de dispositifs d'accompagnement et de suivi indispensables à la conduite des projets de territoire).

Tableau 18 – Comparaison des trois référentiels métier des agents de développement territorial

UNADEL	ARADEL	BARTHE et al.
Production de connaissances sur le territoire • Diagnostic • Capitalisation • Evaluation • Information - observation • Veille	**Etudes** • Définir un cahier des charges pour l'étude ou le diagnostic à mener • Identifier les sources et obtenir des données pour analyser une problématique territoriale et formuler des préconisations • Organiser l'appropriation de l'étude par les commanditaires pour décision et action • Organiser un dispositif de veille, apprécier la validité et la fiabilité de données • Identifier les tendances, les enjeux, les faits porteurs d'avenir	
Aide à la décision • Interpellation • Concertation • Interface • Coordination • Simulation • Pédagogie • Expérimentation	**Aide à la décision** • Formuler des scénarii chiffrés qui prennent en compte les enjeux puis la faisabilité, la complexité et l'interdépendance des actions • Observer, analyser ce qui se fait sur d'autres territoires afin de dimensionner la stratégie, l'ambition, le projet • Identifier les circuits et les acteurs-clés dans le processus décisionnel pour anticiper les conséquences d'un choix, d'une décision • Etudier les opportunités de partenariat, de financement • Développer une réflexion éthique pour des situations contradictoires	**Opérationnelles** • Coordonner • Formaliser • Négocier • Concevoir
Ingénierie et conduite de projet • Conception • Ingénierie • Montage • Conduite • Promotion • Management transversal	**Conduite de projet** • Formuler la définition du projet, ses objectifs, ses futurs bénéficiaires, son calendrier et l'enveloppe financière spécifique • Proposer la composition d'une instance de pilotage et d'une équipe de réalisation • Mettre en place une démarche et une méthodologie pour garantir l'avancement et la qualité du processus de décision décrit • Repérer, mobiliser et articuler les ressources financières • Suivre l'ingénierie financière et administrative montée • Sélectionner, assembler et dimensionner les actions et projets pour atteindre les objectifs stratégiques • Identifier, générer, organiser les partenariats techniques, financiers, humains nécessaires • Organiser la communication des projets et plans d'action • Proposer une action de lobbying pour déclencher, soutenir et intégrer un projet sur le terrain • Superviser l'intervention d'un prestataire et définir les modalités de travail en commun	**Fonctionnelles** • Gérer des projets • Gérer des dossiers • Evaluer • Communiquer
Animation • Mobilisation • Gestion de conflit • Maillage • Accueil • Appropriation	**Animation** • Faire émerger une dynamique de groupe à partir de l'expression des intérêts individuels pour susciter la coopération et la coproduction • Positionner son rôle par rapport aux jeux des acteurs pour adopter le comportement approprié • Prendre en compte les différents points de vue et d'intérêt des acteurs pour négocier des accords satisfaisant les parties	**Organisationnelles** • Animer • Médiation • Arbitrer • Former • Structurer

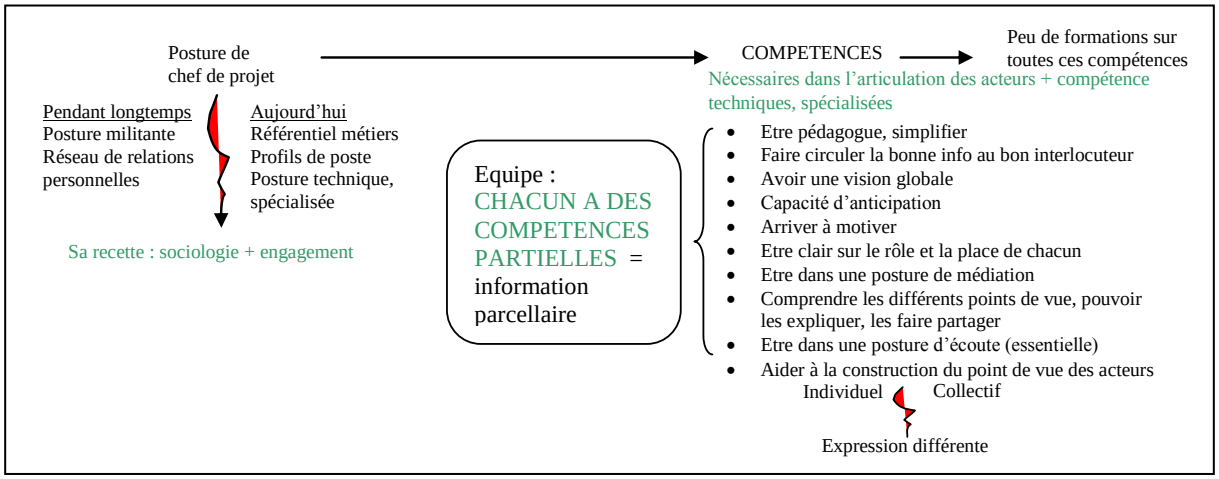
• Participation	• Appliquer les techniques de conduite de réunion pour arriver à une réflexion, production commune, plan d'action, des décisions partagées • Pratiquer des techniques de médiation lors de situations conflictuelles pour déboucher sur un compromis accepté par les parties en jeu • Repérer et mettre en relation les acteurs pour favoriser le partage d'informations et d'éléments communs dans une optique de gouvernance • Définir l'intérêt et les règles de fonctionnement d'un réseau au regard des enjeux des membres du réseau • Mobiliser et animer des instances de concertation avec les habitants ou les acteurs de la société civile	
Stratégie • Positionnement • Médiation • Communication • Anticipation • Négociation • Prospective • Analyse stratégique	**Communication** • Susciter et maintenir la motivation des interlocuteurs lors d'une démarche commune en créant des liens et une ambiance • Approfondir le sens d'une problématique, élaborer les informations de synthèse pour les rendre accessibles et lisibles par les destinataires • Elaborer un plan de communication et veiller à sa mise en oeuvre • Analyser la nature technique ou politique de la commande de communication institutionnelle pour mettre en oeuvre les objectifs et moyens spécifiques	**Stratégiques** • Mobiliser • Accompagner • Rechercher • Faire émerger un intérêt collectif • Anticiper
Capacité à apprendre en continu	**Evaluation** • Positionner une démarche d'évaluation pour que ses conclusions permettent d'orienter la politique de développement et le choix des programmes d'action • Définir et ou appliquer des outils d'évaluation, de contrôle permettant de mesurer l'efficience et la pertinence d'une politique publique • Interpréter les écarts mis en évidence par l'évaluation jusqu'à la mise en œuvre d'actions correctives	
	Appui conseil • Analyser la demande du porteur de projet pour lui proposer une offre de service adaptée et réaliste • Mettre en relation les experts avec les porteurs de projet pour apporter à ces derniers les aides techniques, financières et méthodologiques • Créer un climat de confiance et une relation d'échange pour aider les acteurs • Promouvoir une vision de la réalité territoriale pour influencer les projets des acteurs dans le sens de l'intérêt général ou des orientations politiques	

Les référentiels de l'UNADEL et de l'ARADEL s'accordent sur quatre macro-compétences : production de connaissances sur le territoire/études (qui semble manquer dans le référentiel de Barthe et al.), aide à la décision, ingénierie et conduite de projet et animation. Les différences sont les suivantes :

- Le référentiel de l'UNADEL propose une formulation générique de chaque macro-compétence, absente des deux autres référentiels.
- Certaines compétences se retrouvent dans différentes macro-compétences selon les référentiels : l'évaluation est une macro-compétence pour l'ARADEL alors qu'elle est intégrée à la macro-compétence Production de connaissances sur le territoire de l'UNADEL et aux compétences fonctionnelles de Barthe et al. ; la communication est également une macro-compétence pour l'ARADEL alors qu'elle s'intègre dans la macro-compétence Stratégie de l'UNADEL et les compétences fonctionnelles de Barthe et al. ; enfin, la compétence de médiation est tantôt intégrée aux macro-compétences d'Animation (ARADEL), de Stratégie (UNADEL) et aux compétences organisationnelles de Barthe et al.

Aucun de ces référentiels n'identifie les technologies de l'information comme des moyens au service des agents de développement. Rien n'est dit également sur les compétences relationnelles. Ces deux manques sont cruciaux vis-à-vis du travail de terrain mené. Nous pouvons voir, dans le schéma suivant, la diversité des compétences nécessaires à l'exercice de la fonction de chef de projet de pays.

Schéma 31 – Compétences de chef de projet dans le discours de la responsable du pays Corbières-Minervois



Les chercheurs de l'équipe Rhône-Alpes du PSDR IngéTerr posent comme compétences principales de l'ingénierie territoriale les compétences « d'ingéniosité territoriale », qui font référence à « l'esprit de curiosité et d'ouverture, réactivité, autonomie, compréhension du contexte local » (Carton A. et al., 2010, p. 5). Cette enquête montre également que les professionnels du développement se situent principalement dans « une ingénierie de projet (aide à la concertation, à la réflexion), et une ingénierie organisationnelle (animation des acteurs, mise en relation, organisation de réseaux, gestion des structures) mais peu dans une ingénierie d'action (mise en œuvre de services et des actions au quotidien) » (Carton A. et al., 2010, p. 5).

Depuis dix ans, l'évolution des rapports sociétaux vers plus de concurrence et la complexification des procédures mises en place par les financeurs dans le cadre de politiques contractuelles ont fait s'accroître le poids des compétences de gestion de conflits et de gestion administrative et financière (exemple des dossiers européens). L'enquête menée par les chercheurs d'IngéTerr démontre cependant qu'il y a peu d'évolutions en ce qui concerne le sentiment des agents quant à la maîtrise de leurs compétences. Les compétences les mieux maîtrisées, selon eux, restent l'ouverture d'esprit, l'écoute et l'autonomie tandis que la compétence la moins bien maîtrisée est celle du marketing territorial. Cette enquête démontre dans tous les cas que des savoirs théoriques pointus (tels que décrits dans la fiche

« Développement local » de Pôle Emploi, en Annexe 15) ne sont pas suffisants pour exercer le métier de développeur territorial.

Nagels M. et Le Goff M. (2008) posent la question de l'appropriation de ces référentiels, en tant qu'artefacts, aussi bien construits soient-ils, par les professionnels. En effet, quel est l'intérêt de ces référentiels s'ils sont ensuite ignorés ?

1.2 Lien entre société de la connaissance et évolution des compétences

Existe-t-il un lien entre l'évolution de l'usage des TIC dans le monde professionnel actuel et l'évolution des compétences des professionnels du développement ? « Etre compétent dans l'usage de l'information signifie que l'on sait reconnaître quand émerge un besoin d'information et que l'on est capable de trouver l'information adéquate, ainsi que de l'évaluer et de l'exploiter » (American Library Association, 1989[55]). La question qui se pose alors est celle de l'adéquation entre vouloir utiliser à son maximum l'information disponible toujours croissante, c'est-à-dire trouver, évaluer, interpréter et exploiter des informations originales et stratégiques, et savoir se repérer dans le stock informationnel disponible et en augmentation constante, en particulier celui des informations sous format électronique. Au-delà de cette compétence « informationnelle », la demande en compétences relationnelles est plus importante que celle en compétences cognitives. Un des premiers rôles attribués à l'observatoire est celui d'aide à la décision, ce qui, nous l'avons vu, n'est pas neutre en termes d'ingénierie territoriale. Cela démontre un besoin grandissant d'opérationnalité et de réactivité pour répondre à la demande des décideurs territoriaux. Les observatoires traduisent le besoin des agents dans cette capacité d'analyse des évolutions du territoire et leurs manques face à la profusion d'informations disponibles. Les agents de développement doivent être capables d'aller chercher l'information et de tisser des partenariats dans ce sens. Mais les entretiens (Extrait d'entretien 54) montrent que les « métiers du territoire », qui ont aujourd'hui besoin d'une observation du territoire, sont souvent démunis pour y faire face.

[55] "To be information literate, a person must be able to recognize when information is needed and have the ability to locate, evaluate, and use effectively the needed information", http://www.ala.org/ala/mgrps/divs/acrl/publications/whitepapers/presidential.cfm, consulté le 22 août 2011.

Extrait d'entretien 54 – Disjonction *Gestionnaire de bases de données/Analyste de données/SIGiste*

- *« I : Il faut la création d'un poste sur **gestionnaire bases de données** au départ et un minimum d'équipement, donc équipement informatique voire logiciel […]. En lien, à mon avis, alors je sais pas si la première personne embauchée, c'est un **gestionnaire de bases de données**, en tout cas avec un **chef de projet technique** qui l'appuiera, qui travaillera en relation avec les techniciens des comcom, pour aussi définir leurs besoins, voilà. Et pour moi ça serait intéressant que ce soit quelqu'un qui soit positionné en chef de projet sur…*
  P : Qui fasse cette démarche-là.
  *I : Ouais. Après, voilà, qui anime ici l'équipe. Je n'y connais rien, techniquement. Derrière, il y a un volet technique qui va arriver, autant que le chef de projet dès le départ ait aussi quelques compétences. […] Pour un observatoire, il y a un **gestionnaire bases de données**, c'est ça ? Donc il gère les bases de données, **c'est pas quelqu'un qui va faire l'analyse des données**, donc ça c'est un autre poste **et après il y a la fonction SIG**, c'est encore un troisième poste, c'est ça ? Ou **analyste SIG,** peut-être qu'on peut fusionner, j'en sais rien. Après un **gestionnaire de données**, aujourd'hui, c'est une **compétence technique** très précise ? »* (Entretien avec la responsable du pays Oloron-Haut-Béarn, décembre 2009).

Le discours de cet agent nous interroge sur le fait que la maîtrise des instruments de la société de la connaissance est toujours renvoyée à des questions techniques. Cet état de fait que nous avons retrouvé chez la majorité des agents rencontrés est sans doute révélateur d'une difficulté à appréhender la gestion de projets de plus en plus complexes.

David et Foray (2002) se posent la question des compétences requises pour s'insérer dans la société de la connaissance. « Au-delà des compétences spécifiques à l'usage et à la maîtrise des technologies d'information, on retrouve en fait quelques invariants : aptitude à travailler en équipe, capacité à communiquer, aptitude à apprendre » (David P.-A., Foray D., 2002, p. 20). Dans un contexte de changement généralisé, c'est la question de l'adaptabilité qui apparaît comme primordiale. Ces auteurs rappellent que maîtriser les compétences génériques d'apprentissage telles que « apprendre à apprendre, connaître ce que l'on ne connaît pas, savoir ce qu'il faut savoir, avoir conscience des principaux biais heuristiques qui faussent le raisonnement » est primordial pour l'acquisition de compétences techniques. Les principales compétences jugées indispensables pour l'avenir des territoires sont, selon les agents ayant répondu à l'enquête IngéTerr en Rhône-Alpes : la vision prospective, l'écoute, la capacité à mobiliser les connaissances. Là encore, ce ne sont pas des compétences techniques mais des compétences qui relèvent principalement d'une posture de développement et qui sont nécessaires aux professionnels du développement. Malgré cela, les agents ont besoin de savoir mobiliser des instruments et des technologies ; nous faisons le constat d'une faible maîtrise par les professionnels rencontrés des instruments de la société de la connaissance.

Aujourd'hui, l'accumulation d'expériences par ces agents, la diversité de leurs profils (cf. chapitre 7) et des exigences toujours croissantes (en termes de réactivité, d'efficacité et

d'innovation des projets territoriaux), appellent un besoin de nouvelles compétences et de nouveaux instruments, notamment en matière d'organisation collective. Nous pouvons retracer ainsi l'évolution des figures et des compétences des professionnels du développement.

Schéma 32 – L'évolution des compétences des professionnels du développement territorial

	1970		1990	2000	2010
Figures	Agent de développe-ment	Animateur territorial	Chef de projet	Chef de projet + Animateur territorial	Professionnel de l'ingénierie territoriale
Principes	Emergence	Expérimentation	Institutionnalisation	Spécialisation et complexification	Hybridation
Champs d'intervention	Agriculture en majorité	Multisectoriel (économie, social, culturel…)	Multisectoriel (économie, social, culturel, environnemental…)	Multisectoriel (idem + planification…)	Multisectoriel + nouvelles thématiques (climat, énergie…)
Compétences	Polyvalence	Animation	Conduite de projet	Adaptabilité	Apprendre à apprendre

Après avoir décrit les principales compétences du professionnel du développement territorial, venons-en maintenant aux tâches et compétences mises en jeu dans la conception et la mise en œuvre des projets d'observatoires territoriaux.

1.3 L'observatoire et les tâches des professionnels

Nous avons déjà rappelé l'importance que prend le projet dans l'activité professionnelle de conduite du développement territorial. En effet, le projet s'est installé comme mode d'organisation de l'action de développement, notamment du fait de l'évolution des financements « par projets », mais aussi en raison d'une complexité croissante des problèmes. L'émergence d'initiatives locales en matière d'observation du territoire en milieu rural repose sur un mode d'organisation qui regroupe des acteurs issus d'organismes différents, tous concernés par la définition, la conception et la mise en place opérationnelle d'un futur objet commun. Les activités et les compétences qu'ils mettront en œuvre dans le cadre de ce projet vont évoluer en fonction du stade d'avancement du projet. L'observatoire territorial est présenté comme un instrument pour améliorer l'efficacité du professionnel du développement car il offre :

- un socle de données de base sur le territoire sur lequel agit le professionnel (données essentielles dans l'activité de diagnostic de l'agent, pour améliorer sa connaissance de la situation et sa capacité d'analyse, et qui minimisent le recours au consultant) ;

- une capitalisation des différentes études menées sur le territoire dans l'optique de devenir un centre de ressources offrant un accès rapide à une base de données construite en fonction des besoins du territoire (exemple du SIG Pyrénées) ;
- une mutualisation des ressources (organisationnelles, humaines, informationnelles…) ;
- une visibilité accrue du territoire, car à travers l'observatoire, on communique sur les actions menées et on s'affiche sur internet.

Plus qu'une simple agrégation fonctionnelle d'informations, l'observatoire peut permettre également de révéler de nouvelles approches du territoire. Selon Roux et Feyt (2011), l'observatoire territorial regroupe des vocations diverses (voir Tableau 19). De notre point de vue, toutes ces vocations sont, au final, des activités que les professionnels de l'ingénierie territoriale sont amenés à réaliser. En effet, si l'on compare les activités recensées dans le référentiel de l'ARADEL, ces « vocations » concernant l'observatoire territorial et des exemples tirés de l'observation à l'APEM, on peut établir les relations suivantes (Tableau 19).

Tableau 19 – Comparaison des activités du référentiel ARADEL, des vocations de l'observatoire territorial (Roux E., Feyt G., 2011) et d'observations d'activités de l'APEM

Activités ARADEL	Vocations de l'observatoire territorial	Observations d'activités de l'APEM
Concevoir, conduire des programmes et projets		Conception et participation à des programmes européens (Interreg POCTEFA), en partenariat avec la recherche tel que le RMT OAAT
Réaliser des prestations de service et d'accompagnement des porteurs de projet		Assistance à Maîtrise d'Ouvrage du Géoportail forestier de la comcom de la Haute-Bigorre
	Informer en constituant ou stockant des ressources documentaires	Mise à jour de l'accueil et des six sites thématiques du SIG Pyrénées qui ont pour objectif de stocker et de mettre à disposition un certain nombre d'informations
Conduire des diagnostics	Connaître en réalisant des états des lieux ou des diagnostics	
Contribuer à la stratégie	Comprendre en analysant des dynamiques	A l'échelle pyrénéenne, analyses pour le compte du Commissariat de massif notamment
	Aider à la décision => compétence	
Réaliser une veille	Veiller voire alerter	Veille informationnelle selon le domaine de compétence thématique de chaque salarié (ingénierie territoriale, applications informatiques, politiques de développement…) afin de pouvoir transmettre l'information aux partenaires
Mobiliser des acteurs locaux, animer des réseaux	Mettre en réseau et développer des partenariats	Animation par un agent du réseau autour du SIG Artisanat (réseau des agents des chambres des métiers et d'artisanat du massif)
Contribuer à l'évaluation des politiques d'actions	Evaluer des actions ou des politiques publiques	Evaluation de la politique pastorale pour la CIMP 2000-2006
	Anticiper dans une perspective prospective	Anticipation de la politique de massif à l'horizon 2013 suite au séminaire « Les Pyrénées en Réseaux » (2010)
	Gérer ou aider à une meilleure organisation	
Construire et mettre en œuvre une stratégie de communication interne et externe	Communiquer et faire connaître ou faire comprendre	Collecte et diffusion de l'information sur les sites internet de l'observatoire ainsi que par l'intermédiaire de la Newsletter du Réseau Pyrénées par les salariés de l'APEM

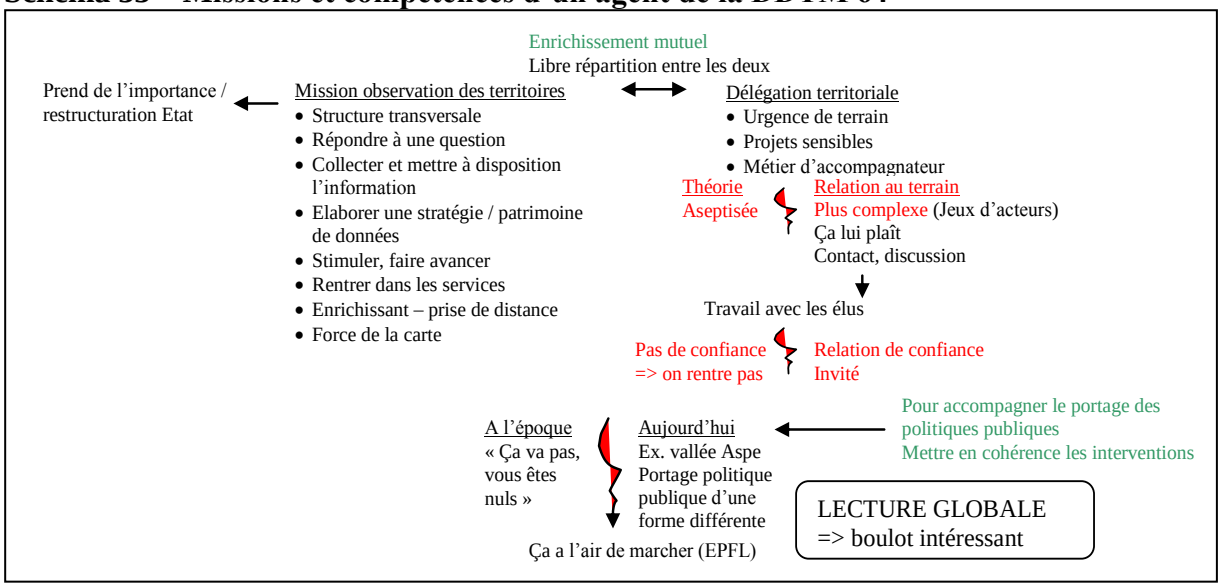
Six des vocations de l'observatoire territorial correspondent à des activités listées dans le référentiel de compétences de l'ARADEL, ce qui va dans le sens de la thèse selon laquelle l'observatoire territorial est un instrument qui s'inscrit dans la professionnalisation des agents de développement. Mais les agents ont, dans la majorité, du mal à décrire les compétences nécessaires à mettre en œuvre dans un projet d'observatoire. Le flou concernant ce type de projet ne facilite pas leur appréhension des compétences nécessaires.

Extrait d'entretien 55 – Conjonction *On ne sait pas/On n'a pas/On mélange tout*

- *« W : Donc ça, on se pose… On se pose encore la question.* ***On ne sait pas****. Parce qu'on n'a pas… On sent qu'****on n'a pas*** *les compétences à… En tout cas, ce qui est sûr, c'est qu'****on n'a pas*** *la compétence* ***en interne****. Là, maintenant, à l'heure actuelle. Après…*
  P : Je dirais que c'est aussi différents types de compétences. Donc, du coup, c'est pour ça que c'est encore plus difficile !
  W : C'est pour ça que c'est encore plus difficile. Oui, oui, tout à fait !
  P : Parce que la cartographie, ce n'est pas pareil que la gestion de bases de données, et ce n'est pas pareil que l'analyse…
  W : Nous, on met ***tout dans le même sac****. On dit : ouais ! On se pose pas… Enfin, si, on se pose des soucis par rapport à ça. Mais pour nous, c'est vrai que, n'étant pas des spécialistes…* ***On mélange un peu tout*** *»* (Entretien avec le chargé de mission emploi, formation, insertion et services du pays Corbières-Minervois, janvier 2010).

Les deux missions (délégation territoriale et mission observation des territoires) assignées à cet agent lui permettent de mettre l'observation du territoire au service de la stratégie des territoires accompagnés par l'Etat, ainsi que de gagner la confiance des élus locaux, indispensable pour mener à bien un projet de territoire.

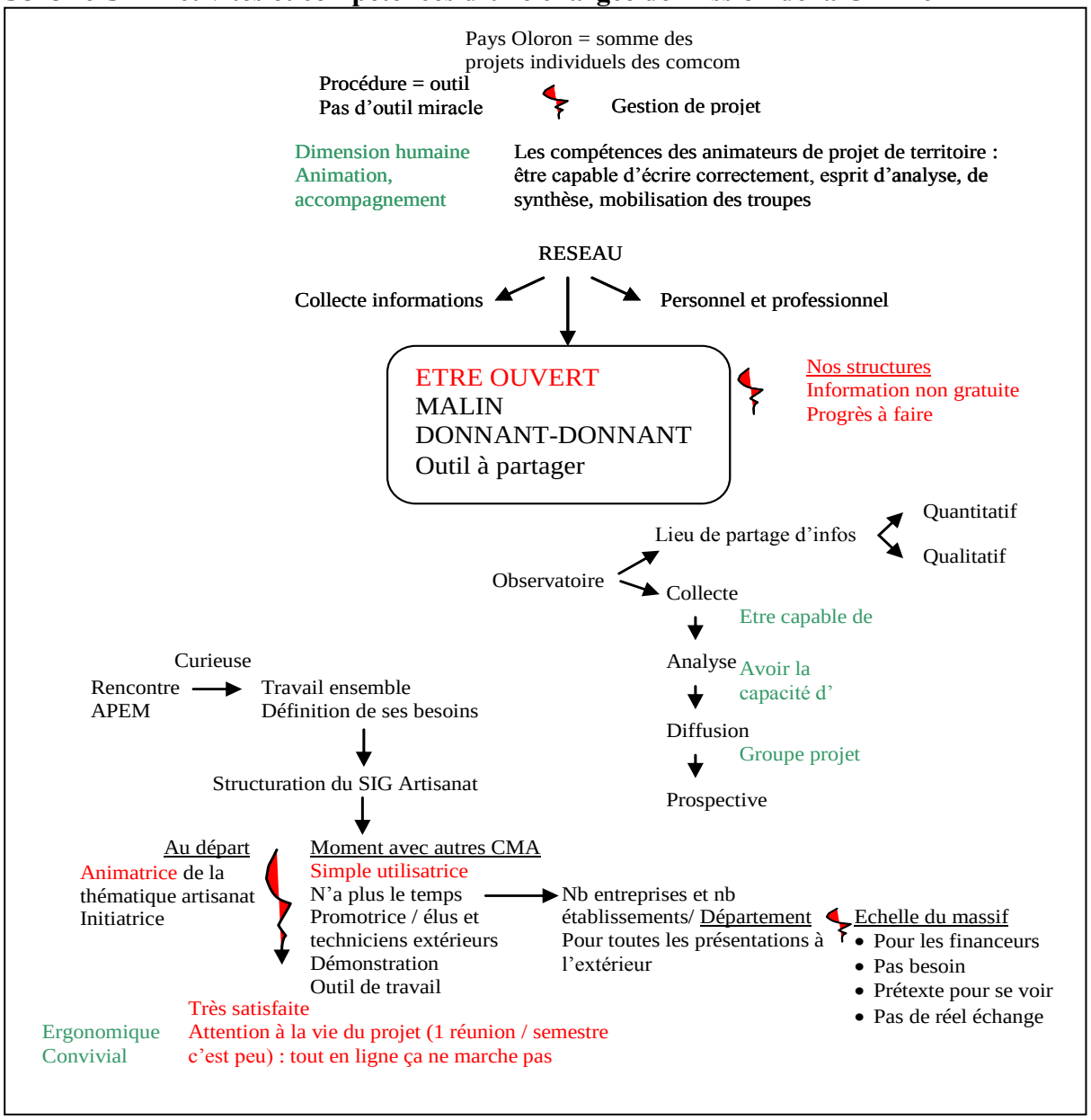
Schéma 33 – Missions et compétences d'un agent de la DDTM 64



Depuis 2001, un agent a une mission de veille stratégique au sein de la CMA 64, une mission transversale qui consiste en la réalisation d'études et la collecte et le suivi de données et d'outils de conjoncture. Depuis 2008, celle-ci participe à mi-temps à une convention-recherche sur la problématique du développement des compétences des activités de l'artisanat. Elle est autonome sur son poste mais nous fait part également de sa solitude. Il ressort de l'entretien que sa fonction est celle d'un *« observatoire permanent »* même si la

collecte de données lui paraît être du « *bidouillage* ». Elle décrit son travail comme étant « *riche et varié* » même si elle aime également à se décrire comme « *missionnaire de l'impossible* » vu les contraintes liées à son activité (pas de reconnaissance de sa hiérarchie, manque de temps, sous-traitance…). Elle nous expose les différentes compétences qu'elle doit mobiliser pour son poste et plus particulièrement lors du projet SIG Artisanat (cf. chapitre 6) auquel elle a participé (Schéma 34).

Schéma 34 –Activités et compétences d'une chargée de mission de la CMA 64



Bien que cet agent soit seule sur la mission de veille informationnelle, elle a su développer des compétences qu'elle exprime comme de l'ouverture, de l'échange ou encore un partage en bonne intelligence de l'information (« donnant-donnant »).

On observe à travers les entretiens de ces deux agents une compétence de discours, c'est-à-dire une capacité réflexive. Ces professionnels nous racontent ce que sont pour eux l'action de développement sur un territoire et leur travail ou leur besoin d'observation, depuis leur pratique. Les personnes interviewées développent en effet des théories sur leurs pratiques grâce à l'objet observatoire territorial.

1.4 Un agencement de compétences spécialisées

L'objectif de ce paragraphe est d'analyser les compétences individuelles mises au service du projet d'observatoire territorial par les professionnels. Nous allons pour cela traduire et compléter, dans le cadre des projets d'observatoires territoriaux, les systèmes de compétences décrits par Barthe et Lagarde. Rappelons auparavant que l'observation territoriale s'inscrit, d'un point de vue historique, à l'interface de deux sphères : celle de la gestion de données (structuration, gestion informatique, analyse statistique, représentation cartographique) et celle de l'expertise thématique. Pour Roux et Feyt (2011), les « pionniers » de l'observation sont les statisticiens ou thématiciens des services de l'Etat. « Mais, en sortant de la sphère régalienne et technico-administrative, en se diffusant dans les territoires et en se rapprochant à la fois du terrain et des décideurs et acteurs locaux, l'observation a dû diversifier et métisser sa culture et sa pratique professionnelles » (Roux E., Feyt G., 2011, p. 84). Ceci a pour conséquence l'émergence de modes de faire hétérodoxes par rapport à ceux de l'Etat. On peut alors faire référence à « la communauté des professionnels de l'observation », c'est-à-dire à tous ceux qui sont concernés par les problématiques de l'observation et non seulement ceux qui la mettent en œuvre concrètement. Dans cette communauté émergent de nouvelles pratiques telles que la coélaboration d'indicateurs, la représentation cartographique sur internet donnant la main à l'usager... Il faut alors des compétences plurielles pour participer à un projet d'observatoire territorial.

Tableau 20 – Système de compétences stratégiques

Phases des choix d'orientation	**Principales compétences stratégiques à activer**	***Être capable de… (définition)***
Choix du périmètre Le périmètre de l'observatoire, en général celui de la structure porteuse du projet : • La zone massif pour le SIG Pyrénées	**Mobiliser** • en interne les techniciens et élus • en externe des financeurs, le conseil de développement, des partenaires techniques, etc L'APEM s'est construite sur le projet d'observatoire, ses salariés sont recrutés pour cela. Côté élu, il existe une alternance entre les représentants agricoles et ceux de l'artisanat.	*Constituer une force de proposition du projet d'observatoire territorial.*

• Le périmètre des pays	Pour les projets d'observatoires de pays, l'initiative vient en général du responsable d'équipe. Il doit alors mobiliser « ses troupes ». Il doit également convaincre son élu référent.	
Diagnostic-enjeux L'observatoire est souvent présenté comme un outil qui servira à réaliser un diagnostic « en continu »	**Accompagner** Il s'agit d'accompagner l'émergence et la mise en œuvre du projet. Le SIG P. est un instrument pour accompagner les différents secteurs d'activité du massif (agropastoralisme, tourisme, artisanat, commerce, industrie…) dans leurs projets et favoriser une dynamique intersectorielle à l'échelle pyrénéenne. Les pays ont tous rédigé une charte lors de leur mise en place avec une partie diagnostic de territoire. Ils sont amenés régulièrement à réaliser des schémas, c'est-à-dire à actualiser leur diagnostic. C'est pourquoi beaucoup voient l'observatoire comme un moyen rapide et simple de compiler et de mettre à jour toutes ces données.	*Apporter un appui à la conception, la réalisation, la prise de décision lors des différentes phases du projet d'observatoire territorial.*
Exploration stratégique Identifier l'élu porteur, les différents techniciens de la structure et des partenaires	**Chercher** Analyser les jeux d'acteurs des producteurs de données. SIG P. : l'APEM a acheté un certain nombre de données. Ils ont ensuite développé des outils informatiques spécifiques qui servent aux agents d'outil de travail et qui permettent à l'APEM d'avoir une remontée d'informations. La difficulté vient de l'échelle de travail ; selon les thématiques, on a rarement l'ensemble des 6 départements. Les pays ont souvent convoqué une réunion avec des producteurs de données sur leur territoire, ce qui les a menés droit à l'échec => Y avait-il eu auparavant une analyse des jeux d'acteurs sur leur territoire ?	*Préparer et structurer un travail de réflexion autour des différentes stratégies d'acteurs identifiées au sein du territoire, repérer les dispositifs technologiques.*
Choix d'option de développement	**Faire émerger un intérêt collectif autour duquel s'articulent des intérêts particuliers** SIG P. : convaincre les territoires de l'intérêt de leur participation (en les accompagnant dans la mise en place de leur observatoire, l'APEM négocie un accès privilégié à leurs données). Avec les consulaires, l'APEM développe des outils ou recueille des données qui peuvent s'agréger à l'échelle des départements pour que chaque structure s'y intéresse car le travail à la seule échelle de la zone massif ne permet pas de mobiliser le plus grand nombre. Pays : convaincre les intercommunalités d'adhérer et de contribuer au projet d'observatoire	*Amener les acteurs à modifier ou repenser leurs stratégies personnelles pour qu'elles s'insèrent dans une stratégie commune à l'ensemble du territoire.*
Définition d'objectifs stratégiques Arriver à comprendre la totalité des implications du projet d'observatoire	**Anticiper** Anticiper les demandes que cela peut créer car une prise de décision revient à abandonner certaines stratégies. SIG P. : de par sa compétence informatique, de nombreuses structures sollicitent l'APEM pour une assistance à maîtrise d'ouvrage. Les projets collectifs sont alors privilégiés. Pays : nécessité d'identifier les autres projets d'observatoire et l'ensemble des moyens nécessaires (compétences, financiers, temps…).	*Prévoir les effets et les risques de la stratégie de développement sur le devenir du territoire.*

Tableau 21 – Système de compétences opérationnelles

Phases de la construction opérationnelle	Principales compétences opérationnelles à activer	*Être capable de… (définition)*
Elaborer le programme d'actions Dans le cadre de l'observatoire	**Formaliser** Par exemple par un cahier des charges. SIG P. : lors de l'AG et de réunions du Réseau Pyrénées, point sur les activités de l'APEM et sur les orientations à donner. Difficulté à avoir un cahier des charges commun à toutes les thématiques car certaines sont plus avancées que d'autres, certaines fonctionnent uniquement au projet. Besoin de formaliser le travail de l'animateur de thématique (APEM ou partenaire). Pays : rédaction d'un cahier des charges de l'observatoire pour négocier des financements.	*Créer, concevoir et structurer l'architecture du programme d'actions.*
Valider les cohérences	**Négocier** Auprès des acteurs du territoire, des partenaires financiers. Signer un contrat, une convention (pour échanges de données).	*Rencontrer les partenaires concernés par l'action menée pour déterminer, avec eux, les modalités de collaboration ; participer aux instances de proposition ou de décision.*
Elaborer des opérations Recueil des données, mise en forme, analyse, communication…	**Concevoir** SIG P. : conception des sites internet dédiés à chaque observatoire thématique, site portail du Réseau Pyrénées, ateliers du SIG Pyrénées, newsletter du Réseau Pyrénées... Pays : initiatives par différents stages notamment pour concevoir un prototype ou une base de données, support du futur observatoire.	*Définir et mettre en œuvre des actions matérielles et/ou immatérielles sélectionnées au cours de la conception du programme d'actions.*

Tableau 22 – Système de compétences organisationnelles

Phases de la structuration des acteurs	Principales compétences organisationnelles à activer	*Être capable de … (définition)*
Mobilisation Pour construire des partenariats pérennes	**Animer** SIG P. : animation du Réseau Pyrénées par des réunions, par étape de conception de l'observatoire, par thématiques ou par projets. L'APEM s'implique le plus souvent directement auprès des agents des chambres consulaires (le meilleur exemple étant l'artisanat et le SIG Artisanat). Pays : tradition d'animation (conseil de développement), mais faut-il séparer l'animation spécifique au projet d'observatoire ?	*Faire vivre et stimuler les relations entre les acteurs du développement au sein d'un réseau formel et/ou informel.*
Construction de consensus	**Médiation** SIG P. : au sein du Réseau Pyrénées, l'APEM a construit sa légitimité sur ses compétences techniques. Beaucoup d'autres médiations sont mises en œuvre selon les partenaires et les thématiques de l'observatoire. Pays : Le PCM, en convoquant une réunion avec les producteurs de données, n'a pas anticipé les	*Devancer les risques de rupture entre les multiples acteurs du développement.*

	ruptures possibles…	
Arbitrage	**Arbitrer** Monnayer les données. SIG P. : différents profils d'accès dans l'observatoire pour assurer la confidentialité des données. Pays : le PCM demande un accompagnement extérieur en s'adressant à la recherche (PSDR).	*Gérer les événements (désaccords, oppositions) et les relations entre les différentes catégories d'acteurs du développement.*
Formation	**Former** Sur les différentes phases du projet,définir les objectifs de l'observatoire. Il faut former les futurs utilisateurs de l'observatoire (en interne, les techniciens qui devront l'alimenter et s'en servir pour leurs activités, les élus pour les sensibiliser et les partenaires). SIG P. : formation des membres du Réseau Pyrénées pour qu'ils puissent compléter leur site internet (institutionnel et thématique), formation des agents de chambres. Pas de formation pour les élus.	*Concevoir et conduire un dispositif pédagogique approprié au projet de territoire et répondant à un besoin identifié des acteurs du développement.*
Structuration institutionnelle Mettre en place un comité de pilotage, un comité technique	**Structurer** Donner un cadre légitime au projet d'observatoire, politique et technique. L'APEM a prévu un processus complet avec un comité d'orientation stratégique (avec financeurs et élus) et des « communautés de pratiques », sorte de comités techniques par thématique. Ces communautés de pratiques ont du mal à fonctionner. Les projets des pays n'étant pas validés au niveau politique, aucun comité de pilotage ou groupe de travail n'a encore été mis en place.	*Construire et organiser des lieux de concertation et de codécision (acteurs locaux et partenaires financiers).*

Tableau 23 – Système de compétences fonctionnelles

Phases de la conduite de projets de territoire	**Principales compétences fonctionnelles à activer**	***Être capable de… (définition)***
Décision et pilotage En lien avec l'élu référent	**Gérer des projets** Par exemple sur une thématique de l'observatoire. SIG P. : par exemple la thématique agropastoralisme articule différents projets en cours à l'échelle du massif dont le principal est l'étude stratégique sur l'avenir du pastoralisme (2011). Ces projets ont besoin de données pour l'étape de diagnostic ; l'APEM, par un partenariat avec l'INRA, met à disposition ces données, qui seront utilisées par les partenaires selon leurs besoins et qui alimenteront ensuite le site de l'observatoire de l'agropastoralisme dans les Pyrénées. Pour les pays, l'impératif est d'articuler leur projet d'observatoire au projet de territoire.	*Juger en toute intégrité de l'opportunité des opérations en fonction du programme d'actions validé par les différents partenaires (acteurs locaux et organismes financeurs).*

Suivi administratif et financier	**Gérer des dossiers** Il n'y a pas de dossiers des acteurs locaux dans le cadre du projet d'observatoire mais les structures voulant mettre en place leur observatoire doivent en revanche trouver le moyen de le financer.	*Transformer les projets des acteurs locaux sous la forme de dossiers, tout en respectant les modalités de la contractualisation.*
Outil d'évaluation L'observatoire comme outil d'évaluation, devant être évalué	**Evaluer** L'observatoire peut être un instrument pour évaluer des projets de territoire mais doit également être un dispositif évalué (nombre de connexions, nombre d'indicateurs construits à plusieurs…). SIG P. : l'APEM peut suivre le nombre de connections à l'extranet, en revanche se pose le problème du suivi des observatoires thématiques « grand public ». Pays : il ne faut pas confondre le souhait des pays d'avoir, en interne, un outil de suivi et donc d'évaluation de leurs actions et l'évaluation du projet d'observatoire.	*Doter les démarches et les projets d'outils d'optimisation, d'adaptation et de Réorientation, mais aussi de crédibilité (passer des allégations de réussite à la démonstration des effets) et de communication*
Outil de communication L'observatoire comme outil de communication	**Communiquer** APEM : Newsletter, sites internet, événements (ateliers SIG, pôle appui territoire MP, CRIGS MP…) Pays : à suivre…	*Transmettre et diffuser des informations traitées représentant une utilité directe pour le destinataire du message.*

Le méta-système formé par ces quatre systèmes de compétences fonctionne. C'est-à-dire que nous pouvons traduire l'ensemble de ces compétences génériques pour les projets d'observatoires étudiés. Il apparaît cependant trois limites :

- Il ne permet pas de faire la distinction entre les dimensions individuelle et institutionnelle de la compétence. Les compétences « arbitrer », « communiquer » ou encore « négocier » peuvent en effet se décliner sur ces deux niveaux.
- Certaines compétences indispensables pour l'ingénierie territoriale (relationnelles notamment) y font défaut.
- De plus, ces compétences individuelles ne renseignent pas sur la capacité des agents à développer des compétences collectives. Par exemple, le professionnel ne doit pas internaliser l'expertise, il doit savoir s'en dessaisir pour faire en sorte que cette expertise ne soit pas seulement locale mais territoriale, sans perdre sa compétence institutionnelle propre, ce qui renvoie à une capacité intégrante du développement. L'observatoire territorial est un exemple illustrant cette capacité mais aussi requérant cette capacité.

Notre thèse interroge plus particulièrement les conditions d'accompagnement de projets d'observatoire territoriaux.

2. L'accompagnement des projets d'observatoires territoriaux : un métissage de macro-compétences techniques, stratégiques et de médiation

Nous aimerions maintenant mettre l'accent sur une des macro-compétences déjà évoquées : celle de l'accompagnement de projets, en tant que mise en œuvre d'activités distribuées, caractéristiques des projets d'observatoire territoriaux. Cette distribution est à la fois spatiale et temporelle. L'accompagnement de projets d'observatoires territoriaux au service du territoire ne représente, bien souvent, qu'une partie des activités des professionnels impliqués (cf. chapitre 7). Selon Allard et Couix (2007), qui rejoignent Orlikowsky (2002), cette compétence d'accompagnement peut être appréhendée comme « une enacting collective capability », c'est-à-dire une compétence collective, qui n'existe que dans l'action et ne peut être acquise définitivement. La compétence d'accompagnement a une dimension intégratrice, fédératrice de l'activité d'appui au projet d'observatoire. L'objectif de ce paragraphe est de comprendre l'articulation entre les différentes compétences individuelles présentées ci-dessus ainsi qu'entre compétences collectives et compétences individuelles dans les projets d'observatoires territoriaux. Pour les professionnels, ces projets mettent en évidence une nécessaire articulation entre des macro-compétences techniques et stratégiques et, selon les situations, de médiation, compétences permettant de passer du niveau individuel au niveau collectif.

2.1 Des compétences techniques : savoir collecter et traiter l'information

Certains individus sont plus aptes que d'autres à développer une « culture technique », c'est-à-dire une disposition à l'égard de l'univers des objets techniques (Proulx S., 2004).

2.1.1. Compétence en géomatique (informatique et SIG)

Récupérer la donnée, construire des bases de données, savoir faire des ponts entre les différentes bases de données, construire des indicateurs, croiser les indicateurs, administrer un tableau de bord, mettre à jour les données, spatialiser les données, maîtriser la représentation cartographique (géographique et statistique)… sont autant de tâches nécessaires dans le cadre d'un projet d'observatoire territorial. Ces tâches correspondent à différents rôles professionnels remplis dans ces projets, et qui ont été identifiés par les auteurs de la méthode Co-obs (cf. chapitre 3) : administrateur de données, ergonome-multimédia, géomaticien, ingénieur informaticien. L'administrateur de données est celui qui « organise et réalise la gestion des données » (Co-Obs, 2010, p. 23). L'ergonome-multimédia détient une « sensibilité graphique pour mettre en page et "habiller" les différents écrans de présentation »

il doit posséder des « bases en sémiologie graphique et notamment en cartographie ». Le géomaticien a un rôle « depuis la collecte des données, jusqu'à la production de cartes thématiques et la mise en place de SIG, le géomaticien est le spécialiste du traitement de l'information géographique » (Co-Obs, 2010, p. 24).

Extrait d'entretien 56 – Disjonction *Vous voyez pas*/*Vous pouvez mettre en évidence*

- *« L'art du géomaticien, c'est justement de faire ressortir des phénomènes qui sont intéressants. Entre deux représentations sur une même carte, vous pouvez avoir* ***quelque chose qui est lisible et compréhensible*** *ou alors* ***quelque chose qui apporte rien****. Une fois vous prenez l'échelle communale et puis sur l'échelle communale, franchement vous voyez un espèce de damier, et puis* ***vous voyez vraiment pas*** *la tendance, si vous vous mettez à une autre échelle, si vous lissez les données, si…, etc., à ce moment-là* ***vous pouvez mettre en évidence*** *un certain nombre de phénomènes »* (Entretien avec le chef de la mission connaissance et animation des territoires de la DDT de l'Ariège, septembre 2010).

Les concepteurs de la méthode ont choisi de décrire séparément ces différents rôles dans une visée explicative. Sur le terrain, un observatoire territorial disposera rarement de l'ensemble de ces ressources et, bien souvent, un seul agent aura la charge de l'ensemble de ces rôles. Il en va souvent alors de la capacité de créativité des agents, de leur curiosité ou de leur intérêt personnel pour des outils techniques qui peuvent enclencher un processus d'implication et de mobilisation de savoir-faire techniques.

La compétence informatique est prépondérante dans l'analyse des besoins pour le projet d'observatoire dans le discours des agents (Extrait d'entretien 49). Les agents apparaissent comme tributaires de l'apport d'une analyse extérieure, ainsi que de compétences en « informatique », faisant défaut dans le milieu rural.

Extrait d'entretien 57 – Conjonction *Former*/*Utiliser*/*Comprendre*

- *« Parce que, demain, si effectivement les communes ou les communautés qui auront à gérer un Plan local d'urbanisme intercommunal, euh…, derrière, il y a de la création de données et ça veut dire est-ce qu'on leur donne la base ou pas ? Et puis faut les former,* ***il va falloir former*** *des gens aux mises à jour et compagnie donc ça peut aller très…, pff…, en même temps, qui le fera, je sais pas. C'est vrai que c'est des compétences aussi, qu'aujourd'hui* ***on n'a pas*** *dans la ruralité on les a pas, c'est sûr. […] bah de technologies,* ***d'utiliser ouais tous les logiciels*** *de…, qui…, oui,* ***qui recoupent les carto, les données****, enfin tout ça, c'est vrai que c'est…, c'est pas…, ça s'apprend. Et puis* ***après d'analyse*** *aussi derrière, parce que,* ***de comprendre à quoi servent tous ces outils,*** *parce que c'est que des outils, c'est sûr. On les met en place pour quelque chose et puis il faut en faire quelque chose donc.* ***Ça sert à rien non plus de cumuler si on n'en fait rien****, c'est sûr »* (Entretien avec l'agent de développement de l'Association de Développement Autour du Tauch, mai 2010).

Extrait d'entretien 58 – Disjonction *Je suis associé*/*Je suis pas ultra-compétent* et marqueurs temporels *Jusqu'à ce que*/*Pour l'instant*/*Maintenant, J'étais associé*/*Je suis associé*/*Je vais être associé*

- *« Et donc, pour l'instant,* ***jusqu'à ce que*** *j'aille à cette réunion à Agen [organisée par l'INDL], moi, l'observatoire, c'était quelque chose d'un peu flou et* ***maintenant*** *j'ai une idée plus précise de ce que c'est, comment ça marche et voilà. Et puis* ***j'étais surtout associé*** *plus sur la partie technique. […] Moi,* ***comment je vais être associé*** *là-dessus, peut-être que je ne le serai plus du tout parce que,* ***pour l'instant,*** *c'est techniquement moi le plus compétent en informatique au pays. Mais c'est théoriquement ; enfin,* ***je suis pas formé pour*** *administrer les bases de données, donc si on doit recruter quelqu'un qui administre des bases de données et je pense que ce sera lui le référent technique pour l'observatoire et où j'aurai pas forcément la main dessus après. Après, sur le site, on mettra à disposition le SIG qui découlerait de l'observatoire à la disposition du public avec les données pertinentes pour le public. Je pense que tout n'est pas pertinent pour le public. Donc le but, après, c'est de mettre en ligne le SIG qui correspondrait à l'observatoire. C'est là le lien avec le site. Après,* ***pour l'instant,*** *moi,* ***je suis associé*** *sur le projet uniquement comme conseiller technique entre guillemets. Sachant que je suis pas…,* ***je suis pas ultra-compétent*** *sur les observatoires. C'était quelque chose d'assez flou jusqu'à il y a un mois »* (Entretien animateur cyber-base TIC du pays Oloron-Haut-Béarn, décembre 2009).

Cet extrait montre une certaine incohérence dans l'organisation de l'ingénierie pour le projet d'observatoire. En effet, l'animateur TIC cyber-base paraît le plus compétent dans l'équipe pour être en charge, sur le plan technique, de ce projet, mais celui-ci nous affirme au contraire ne pas se sentir compétent pour le mener à bien.

2.1.2. Compétences analytiques

Savoir identifier la demande, les manques, et adapter l'offre en fonction des potentialités du contexte, savoir déterminer les activités à observer, savoir analyser les données en fonction d'une problématique territoriale (Extrait d'entretien 59), savoir les restituer : telles sont les aptitudes recherchées par les professionnels.

Extrait d'entretien 59 – L'analyse, un maillon dans la chaîne d'activités du chargé de mission « observatoire »

- *« C'est-à-dire il faudrait déjà être capable de…,* ***pas avoir de difficultés pour faire la collecte*** *correctement,* ***avoir la capacité à analyser****, ce qui est pas donné à tout le monde, sans se tromper dans les analyses. Ensuite,* ***il faut diffuser****, c'est la troisième étape qu'on oublie souvent, et si on était déjà capable de faire 1, 2, 3, alors là, la cerise sur le gâteau, c'est de* ***se réunir, d'avoir un groupe projet*** *qui réfléchit, qui fait de la prospective, en confrontant justement les différentes sources de données »* (Entretien avec la chargée de mission veille stratégique, Chambre des Métiers et d'Artisanat des Pyrénées-Atlantiques, mai 2010).

Une autre compétence également identifiée est celle d'éditorialisation, que l'on peut également appeler compétence éditoriale. La compétence de l'agent « s'incarne avant tout dans le travail d'éditorialisation de l'observation afin de l'exposer comme pratique et produit finalisés. Ce travail indique un double engagement des acteurs : d'une part à administrer la preuve de l'activité (construire des outils et des indicateurs) et, d'autre part, à attester d'une nouvelle forme de compétence au travail (non seulement la capacité à produire de l'observation mais à créer une forme de médiation autour d'elle) » (Piponnier A., 2010, p. 5).

Extrait d'entretien 60 – Conjonction *Savoir-faire d'ingénierie/Force de proposition, d'analyse*

- *« L'observatoire, c'est un outil technique où il doit y avoir un savoir-faire. On attend un **savoir-faire d'ingénierie**. Donc une exigence technique, professionnelle, **de production, de force de proposition, d'analyse**, de voilà. Et, dans la compétence professionnelle, il y a sans doute la **compétence de faire exprimer aux élus ce qu'ils veulent mesurer**, ce qu'ils veulent évaluer »* (Entretien avec l'élue à la comcom de la Région lézignanaise et chargée de mission au cabinet du Conseil général de l'Aude, juillet 2010).

Le projet d'observatoire territorial implique donc une compétence analytique, que celle-ci soit mise en œuvre par l'agent en charge du projet ou par un de ses partenaires.

2.2 Des compétences stratégiques : réflexivité, animation, prospective, évaluation

Diagnostic des stratégies d'acteurs, capitalisation des expériences, accompagnement des innovations, définition et mise en œuvre de politiques publiques concertées, sont autant de tâches classiques assignées aux professionnels du développement. L'étude nationale commanditée par la DATAR sur les observatoires territoriaux montre que « la dimension stratégique de l'observation apparaît quelque peu timorée » (Roux E., Feyt G., 2011, p. 51). C'est-à-dire que l'observation est, aujourd'hui encore, le plus souvent convoquée pour informer, parfois pour comprendre, mais peu pour faire de la stratégie (évaluation, prospective, GRH…). Pourtant, ce sont ces compétences qui apparaissent comme compétences-clés dans l'accompagnement et la mise en œuvre de projets d'observatoires territoriaux, d'autant plus qu'elles relèvent des deux niveaux de compétences identifiés dans la thèse : les compétences individuelles et les compétences collectives.

2.2.1. Réflexivité, adaptabilité

La réflexivité peut s'appliquer aussi bien aux institutions (fonctionnement flexible) qu'aux individus. Nous nous concentrons ici sur l'aspect individuel. La production et la reproduction des sociétés modernes se caractérisent par l'utilisation en continu de l'information, afin

d'orienter de façon construite ces mouvements sans cesse à l'œuvre. « La réflexivité constitue un élément central de la modernité et de sa radicalisation : elle est conçue comme l'examen et la révision constants des pratiques sociales, à la lumière des informations et des connaissances nouvelles concernant ces pratiques elles-mêmes » (De Saint Laurent-Kogan A.-F., Metzger J.-L., 2007, p. 111). La réflexivité s'obtient par une épreuve de mise à distance, qui développe une intelligence des situations et une connaissance de sa propre action. Prendre du recul permet ainsi d'améliorer ses pratiques professionnelles. C'est pourquoi le professionnel doit être capable de se distancier, aussi bien par rapport aux situations qu'il rencontre que par rapport à ses propres pratiques. Cette capacité réflexive entre en jeu à la fois au niveau de l'analyse de la démarche de développement – les projets d'observatoires étudiés (cf. chapitre 4) sont tous issus du questionnement et de la réflexion de professionnels et de leurs élus sur leur projet de territoire – et au niveau du parcours des agents. L'ancienne chef de projet aujourd'hui élue au niveau du pays Corbières-Minervois adopte un regard réflexif sur sa pratique professionnelle antérieure d'agent de développement (Extrait d'entretien 61).

Extrait d'entretien 61 – Conjonction *J'essaye d'accompagner*/*Je mesure la difficulté*

- *« Bon…, je fais ce que je peux sur le pays. Je suis pas très présente, bon je…, je suis…, je parle pas mal avec E. la directrice du pays, etc., en fait, l'activité principale c'est que je suis référente sur le schéma de l'habitat qui est en train de se dérouler, voilà, sur lequel je m'implique un peu. Euh, ensuite je…, **j'essaye** de…, d'avoir une action justement de lien entre la communauté de communes et le pays et **j'essaye d'accompagne**r comme je peux l'équipe dans des périodes de très grandes fluctuations. Voilà, après **je mesure** maintenant que je suis élue, **la difficulté** de s'impliquer et de faire en sorte que les collègues élus s'impliquent sur une structure d'élection au troisième degré, quoi. **Je vis maintenant** le chevauchement des réunions, l'accumulation des réunions, quelquefois sur les mêmes thèmes. **Je vis ça** et, effectivement, du coup ça me donne un regard sur moi, ce que j'ai pu produire quand j'étais professionnelle, quoi »* (Entretien avec l'élue à la comcom de la Région lézignanaise et chargée de mission au cabinet du Conseil général de l'Aude, juillet 2010).

Sur le terrain, il apparaît que bon nombre de professionnels n'ont tout simplement pas le temps de mettre en œuvre cette pratique réflexive. C'est pourquoi un accompagnement est nécessaire pour permettre aux agents de se distancier, afin que les professionnels développent leurs capacités à apprendre. « Prendre du recul pour mieux prendre conscience de ses pratiques, les formaliser ou les conceptualiser en les mettant en mots (récits) ou en leur donnant une forme (schémas). Elle ne se limite pas à décrire le déroulement de l'activité mise en œuvre mais elle consiste aussi à expliciter les raisons qui sous-tendent cette pratique, ce que les ergonomes appellent le "schème opératoire" (raisonnements, hypothèses, règles d'action, priorités, séquences-clés…). Il s'agit non seulement de décrire comment on agit mais d'expliquer pourquoi on agit de telle sorte » (Le Boterf G., 2004). Le « savoir réflexif » fait donc appel à une sorte de « métasavoir ». Il nécessite discussion et confrontation des

points de vue. « Contrairement aux autres savoirs, il échappe à l'action immédiate, aux contraintes de l'instant, aux urgences du moment. Il intervient après coup, quand les acteurs partagent et mettent en commun leurs expériences (lors des séances de débriefing par exemple ou lors de discussions informelles entre agents…) » (Collard D., Raulet-Croset N., 2005, p. 128).

2.2.2. Animation, communication

Une compétence-clé dans l'accompagnement des projets d'observatoire est celle d'animation. Il s'agit à la fois de recueillir les données, de gérer la complexité, de traduire les attentes des acteurs et d'organiser la concertation et le partage des visions des participants au projet.

Extrait d'entretien 62 – Conjonction *Partenaires/Accès aux données*

- *« Mais ils sont déjà réalisés [les partenariats]. C'est-à-dire que tous ces gens, c'est des gens qui sont associés et qui œuvrent de manière active quand on leur pose – quand on le leur demande – aux chartes forestières de territoire, au schéma de l'habitat, au schéma culturel… Tout ça, c'est des… Tu vois, c'est des… Ou même des membres du comité technique. C'est des gens… Disons que* ***ceux qui bossent sur le territoire, on les connaît et on les associe****. Après, s'il y en a d'autres, au fur et à mesure, qu'on rencontre, ils… On les invite aussi à participer au truc. Mais c'est toujours sur le long terme. C'est rare qu'on débarque, qu'on découvre quelqu'un et que, tout de suite, il faille établir un partenariat hyper… Tu vois ? Ce n'est pas… Après… Bon, effectivement, il y a des trucs qui sont plus ou moins payants… Des choses comme ça. Je sais que l'agence d'urbanisme, par exemple, eux, ils ont déjà racheté des données, par rapport à l'habitat et tout. Euh…* ***Je ne sais pas dans quelle mesure on aura accès à ces données*** *en propre. Après, ce n'est pas pour autant qu'on ne peut pas, eux, les inviter à… à… Comment dire ? À développer des outils dont on aurait besoin, de manière à pouvoir observer la thématique habitat, donc avec le schéma de l'habitat. Mais il me semble quand même que… Enfin… Oui,* ***il me semble quand même que les données que les partenaires ont, en général, on s'arrange pour pouvoir y avoir accès*** *»* (Entretien avec la chargée de mission développement durable du pays Pyrénées-Méditerranée, janvier 2010).

Extrait d'entretien 63 – La compétence de l'agent pour recueillir l'information à travers la conjonction *Pas de relation/Pas de données*

- *« ça dépend de la relation de travail avec eux, on n'arrive pas chez eux et hop !* ***vous filez vos données*** *parce que là,* ***ça marche pas,*** *c'est clair. Mais il y a tout un* ***travail en amont*** *de relation, de partenariat. […] finalement je me dis, c'est la base, c'est le manque d'information. Tout le monde veut l'info, tout le monde est en manque d'information ; le plus difficile, c'est de la mettre en valeur et de la transmettre »* (Entretien avec la chargée de mission veille stratégique/observatoire, Maison de l'emploi et de la formation du bassin de Lacq-Orthez, mai 2010).

Comme nous l'avons souligné, les acteurs engagés dans les projets d'observatoires répondent à des logiques fort différentes selon leurs activités et leurs attentes. Pour les faire travailler ensemble, les animateurs ont plusieurs recours : traduction de leurs différents langages et ouverture d'esprit. Il s'agit de créer un climat de dialogue, c'est-à-dire que les acteurs non seulement puissent se dire des choses mais aussi qu'ils soient chacun à l'écoute de l'autre. Pour favoriser cette écoute, l'animateur endosse alors un rôle de traducteur, caractérisé par une activité de reformulation. Cette reformulation peut-être exercée par l'acteur lui-même à qui l'on demande plus de précisions ou par l'animateur pour confronter les différentes positions dans la salle. Plusieurs règles sont à respecter pour faire produire un groupe, d'autant plus lorsque sont réunis des acteurs aux logiques différentes. Au-delà des savoir-être des animateurs, il existe très concrètement des techniques d'animation permettant une véritable concertation, un échange des points de vue et la construction d'un consensus.

2.2.3. Prospective et évaluation

Nous avons d'ores et déjà constaté que l'observatoire territorial était un instrument d'action publique qui pouvait être mobilisé comme support à une réflexion prospective ainsi qu'à des activités évaluatives de projet de territoire.

Extrait d'entretien 64 – Conjonction *Evaluation/Données*

- *« C'est un petit peu ce qu'on s'était dit, euh… parce que nous, c'est vrai qu'on va…, moi j'avais voulu aussi cette année positionner une évaluation des pays en se disant une évaluation à mi-parcours, et puis finalement on s'était réuni avec le pays Pyrénées-Méditerranée et le pays Haut-Languedoc et vignoble qui étaient plus ou moins partant et, eux, ils nous ont dit : non mais nous on la fera en 2011, pas cette année. Mais si on fait* ***des éval,*** *on aura quand même besoin d'un certain nombre de* ***données*** *ensemble et de regarder. Moi, j'avais proposé de mener une démarche régionale en disant : si on se regroupe, ça sera plus facile ; c'est ce qu'ils avaient fait sur les GAL, je trouvais que c'était intéressant ; bon mais, pour l'instant, on a laissé tomber la démarche d'évaluation, mais je pense qu'on a aussi un enjeu à ce niveau-là »* (Entretien avec la chef de projet du pays Corbières-Minervois, janvier 2010).

Nous distinguons bien la capacité des agents à avoir une réflexion prospective ou évaluative et l'observatoire comme instrument support de ces activités. Cependant, pour l'ensemble des projets d'observatoire analysés, il manque une approche prospective, au sens de capacité de la part des agents à imaginer différents scénarii futurs possibles. Ainsi, l'étude stratégique *Quelles orientations et quelles actions pour l'interconsulaire pyrénéen ?* réalisée en 2010 sur les Pyrénées propose la mise en place d'une réflexion prospective par l'interconsulaire comme activité commune et pouvant être animée par l'observatoire pyrénéen.

Encadré 18 – Recommandation dans l'étude interconsulaire réalisée en 2010

« Action initiale et prioritaire : Quel avenir pour les Pyrénées ?
Développer une démarche prospective pour identifier les enjeux et établir les équilibres économiques, sociaux et environnementaux de ce territoire.
1-Etude : Cette démarche prospective passe tout d'abord par une étude de l'état des lieux sectoriel, puis par une analyse croisée des secteurs. Le travail d'analyse et de synthèse de ces deux premières phases doit permettre de :

- identifier les enjeux économiques pyrénéens ;
- montrer l'apport en valeur ajoutée du regard et de l'analyse croisée sur des thèmes majeurs de l'économie de ce territoire (tourisme, agroalimentaire, services de proximité…) ;
- retenir quelques critères qui peuvent devenir des leviers de développement pour les entreprises pyrénéennes (exemple les entreprises innovantes, celles qui ont fait appel aux ressources des pôles de compétitivité…) ;
- identifier et évaluer les interdépendances économiques des Pyrénées avec les autres territoires ;
- évaluer les incidences de l'évolution du climat sur les activités économiques des Pyrénées (activité forestière, station de ski, production agricole…) » p. 33.

Source : APEM

Concernant la compétence d'évaluation, se reporter au tableau du paragraphe 1.4.

2.3 Dans certaines situations, des compétences de médiation

La médiation est un processus qui s'exprime entre agents ayant des pratiques qui relèvent de logiques différentes (Muller P., 2005) ; elle peut également se réaliser entre institutions. La médiation s'effectue entre structures, sur un même territoire, mais aussi entre territoires pour répondre à l'enjeu d'interterritorialité déjà évoqué (tel que le met en œuvre l'APEM sur les Pyrénées). Elle n'est pas systématique et dépend notamment du contexte institutionnel. Si les institutions ou leurs agents ont développé des habitudes de travail communes, la compétence de médiation ne sera pas nécessaire. Les compétences des agents ayant une activité qualifiée d'« intermédiaire », tels que les agents impliqués dans un observatoire territorial, mettent en jeu à la fois des dimensions cognitives (les agents accumulent au long de leur expérience des connaissances sur leur environnement, les lieux et territoires sur lesquels ils travaillent) et comportementales (savoir adopter un comportement en fonction de la situation et du problème posé). Par exemple, le contexte institutionnel pyrénéen nécessite un long apprentissage pour maîtriser l'ensemble de ses rouages. Un autre apport de cette approche méso est le fait d'appréhender les compétences de médiation à un niveau à la fois individuel et collectif. Au premier regard, il apparaît évident que les compétences de médiation sont principalement liées aux individus qui les mettent en œuvre et ce notamment par des capacités relationnelles importantes. Mais ces savoirs et savoir-faire sont aussi collectifs. Selon Muller (2003), le processus de médiation est organisé autour de deux couples de dimensions :

- la dimension cognitivo-normative : les agents, dans leur activité de production de sens, produisent concrètement des connaissances et des normes (par exemple un guide pratique sur les observatoires territoriaux, une typologie de communes rurales). Ils interviennent alors pour décoder le monde du développement et plus particulièrement celui de l'observation territoriale ; ils devront ensuite le recoder afin qu'il devienne accessible à tous.
- le champ intellectuel et le champ du pouvoir : la médiation favorise un processus de prise de parole (par la dimension participative), et donc de prise d'un certain pouvoir, la décision en soi restant souvent dans les mains des décideurs territoriaux. Les différentes réunions préparatoires au séminaire Les Pyrénées en Réseaux ont regroupé différents acteurs institutionnels pyrénéens n'ayant pas pour habitude de travailler ensemble (Réseau Pyrénées, territoires de projet, consulaires, représentants de l'Etat et des collectivités).

La compétence fondamentale de ces médiateurs ou accompagnateurs est de savoir s'adapter aux contextes. La médiation est un processus « social collectif » (Smith, 1995), caractérisée par l'interaction et la mise en commun des acteurs. L'enjeu pour les praticiens est de développer une « capacité effective à articuler l'expertise technique ou "savante" et l'expertise "sensible" des élus et acteurs locaux » (Roux E., Feyt G., 2011, p. 82). Ce rapprochement pourra s'effectuer par un rapprochement organisationnel de l'observation de la sphère décisionnelle (peu à l'œuvre aujourd'hui) ou encore par la création d'une nouvelle fonction dans les observatoires consistant à faire des agents des « passeurs de frontières » (Roux E., Feyt G., 2011). Ainsi, l'observation orientée vers des questions techniques pourrait s'ouvrir au politique et inversement. Enfin, les dimensions institutionnelle et (inter)territoriale de la médiation s'expriment dans le fait que l'observatoire est l'expression concrète du partenariat entre institutions et/ou entre territoires (cf. schéma de l'Annexe 1 sur les partenariats du SIG Pyrénées). Nous avons distingué sur nos terrains deux types de médiation : une médiation institutionnelle et une médiation cognitive.

Le type de médiation le plus prégnant dans les projets d'observatoires territoriaux est la médiation institutionnelle. En effet, nos observations à l'APEM ainsi que de nombreuses citations confirment que l'objectif principal de ces projets est de faire coopérer différentes institutions entre elles.

Extrait d'entretien 65 – Disjonction *Les comcom ont besoin d'infos/Le pays doit transmettre l'info*

- *« Ils sont intéressés, oui. Et les **communautés de communes**, en tout cas… Ben, les agents de développement, par exemple, c'est typiquement… Voilà, quoi. Eux aussi, quand ils mettent en place leur projet de territoire, **ils ont besoin d'infos** et… Voilà, ils vont les pêcher à droite, à gauche, et… Et on s'en demande, ils nous en demandent, on leur en demande, on passe notre temps à faire ça, en fait ! Donc, ça serait bien… Voilà, pareil **dans la relation avec les consulaires**, où… C'est pareil, quoi. Ils nous donnent des infos… Ils nous les donnent, on leur redonne ce qu'on a, et puis… L'objectif aussi d'un **Pays**, pour… pour moi, hein ! C'est… c'est de faire… de faire trans… enfin, de **transmettre l'info** et de la faire passer, quoi. Je trouve que c'est… au niveau du pays, c'est… c'est intéressant de pouvoir monter ce genre de choses, quoi »* (Entretien avec le chargé de mission emploi, formation, insertion et services du pays Corbières-Minervois, janvier 2010).

Plusieurs agents insistent sur la nécessité d'associer les institutionnels mais aussi les acteurs locaux au processus d'observation territoriale. Dans les objectifs affichés, les partenaires envisagés sont souvent nombreux (institutions, territoires limitrophes, opérateurs économiques locaux…), d'où certainement la difficulté initiale à les réunir tous et à réussir à les faire coopérer. C'est pourquoi une compétence d'accompagnement et de médiation doit être mise en œuvre par les agents porteurs du projet d'observatoire.

Extrait d'entretien 66 – Conjonction *Un accompagnement/Définir qui fait quoi/Mutualiser*

- *« Tous ceux qu'on a évoqués précédemment. Tous ceux qui interviennent dans la thématique, la problématique, **les chambres consulaires, les gestionnaires de réseau**, eux, ils vont peut-être pas rentrer facilement. **Toutes les communes** qui sont concernées par le territoire. Voilà, **il va y avoir à faire de la communication, il va falloir faire un accompagnement**. Nous, on sera un partenaire comme les autres, j'ai envie de dire. Et si l'observatoire se monte, ce que je souhaite, c'est vrai qu'il faudra aussi **bien définir qui fait quoi**. […] oui. **qui fait quoi, qui a quoi, qui achète quoi ?** parce que les données généralement, bon, au niveau des référentiels on se retrouve toujours à avoir besoin des mêmes données. Voilà, donc scan 25, c'est bon, il pourra être à disposition ; après, voilà, s'ils veulent le cadastre, bon, est-ce qu'ils s'impliquent, s'ils veulent autre chose, est-ce qu'on met ? Moi, maintenant, c'est vrai que je souhaiterais **le plus possible mutualiser** les besoins. Mais, pour ça, **il faut pas qu'ils partent tout seuls**, c'est surtout ça. A chaque fois qu'il y aura en termes d'investissement, il faudra tout de même se poser la question d'une manière plus générale. Est-ce que d'autres partenaires à l'échelle départementale ont les mêmes besoins ? Ah oui, il faut faire des économies, là »* (Entretien avec la chef de projet SIG Conseil général de l'Aude, juin 2010).

Le deuxième type de médiation observée est une médiation cognitive. Le projet d'observatoire territorial permet à des agents d'échanger sur des objets, des informations et des thématiques assez diversifiées favorisant une intercompréhension entre *« tous les acteurs qui ont besoin d'avoir une vision du territoire »*.

Extrait d'entretien 67 – *Public novice/Techniciens qui ont un peu l'habitude/Référents pour diffuser l'information/Moi pour présenter, expliquer*

- *« Alors, moi, je suis allé, au moment de la mise en œuvre, de la mise en ligne, pas mal dans les comcom pour présenter, expliquer, mais bon, il faudrait que j'y retourne, ça, c'est certain. Mais donc, voilà, c'est sûr que c'est quand même pas* ***un public novice*** *qui l'utilise. Et,* ***moi,*** *souvent, quand on m'appelle, ça m'est arrivé souvent de guider les personnes en ligne, pour qu'elles s'habituent un petit peu à aller chercher et après elles arrivent à être autonomes. Mais, sinon, c'est quand même* ***des techniciens,*** *c'est vrai,* ***qui ont un peu l'habitude d'utiliser des outils similaires****. Donc voilà, un petit peu le type de carte que les utilisateurs peuvent faire. Euh… je pensais à quelque chose. […] Après c'est vrai que sur les collectivités on a* ***des référents****, un peu plus clairement identifiés, qui sont censés être un peu plus au fait et un peu plus alertes on va dire, par rapport à l'utilisation du site. Euh…, et qui donc peuvent eux aussi, dans un niveau peut-être un peu moindre, mais diffuser effectivement l'info et l'aide éventuellement »* (Entretien avec le chargé de mission observatoire et environnement du pays Albigeois et Bastides, septembre 2010).

Le SIG Pyrénées est un support pour cet échange entre thématiques du développement pyrénéen. Les agents de l'APEM sont là pour favoriser ces croisements grâce à leurs profils diversifiés et pluridisciplinaires (cf. chapitre 7). Peu importe les noms qu'on leur donne, les intermédiaires relèvent tous d'un même type d'activités : « celui qui consiste à intégrer des environnements distincts » (Nay O., Smith A., 2002), même si celles-ci ne sont pas toutes équivalentes. Les auteurs distinguent donc l'activité du généraliste de celle du courtier. La notion d'intermédiaire renvoie au rôle joué soit par ces acteurs généralistes soit par les courtiers dont la position stratégique est primordiale dans ce mécanisme. On peut illustrer cette approche de sciences politiques avec ce qui est observé à l'échelle des Pyrénées. En effet, l'APEM, en assurant la circulation de l'information sur les Pyrénées à travers le SIG Pyrénées, remplit un rôle de généraliste de la médiation. C'est un intermédiaire qui recompose un système de décision à partir de différents acteurs et de différentes entrées thématiques. Les agents de l'APEM exercent une fonction d'intermédiation, qui va plus loin que la mise en réseau, car la valeur ajoutée s'exprime dans le sens où des acteurs se retrouvent sur un objet qui ne leur était pas commun au départ mais qui le devient. Ainsi, chacun, à travers son prisme, va trouver un intérêt, va participer à la construction d'un objet commun. Et la légitimité de la structure se construit sur cette capacité à faire cette intermédiation. Le généraliste est l'acteur capable de « traduire » (au sens de Callon) des connaissances entre différentes institutions grâce à ses compétences, ses ressources et sa légitimité. Certains projets nécessiteront alors la mise en place de réunions d'information voire de formations pour institutionnaliser ces étapes de « traduction ».

Dans le cas du pays Albigeois et Bastides, l'observatoire territorial mis en place est un système d'information partagé qui concerne neuf intercommunalités. C'est une base de travail et de collaboration dont l'agent en charge de l'observatoire, ainsi que ses collègues du pays

ponctuellement, se servent pour mieux accompagner et mettre en place des projets communs à l'échelle du pays. L'expérience de l'agent montre que la mise en place de données sur internet ne suffit pas à l'usage de cet observatoire et qu'il doit, après avoir effectué cette première phase, activer une phase d'accompagnement et de formation, notamment des agents intercommunaux.

Le médiateur confirme sa position intermédiaire dès lors qu'il est capable de transiter entre les différents univers cognitifs auxquels il est confronté selon les différentes thématiques. Parler de médiateur, c'est parler d'acteurs dotés d'une compétence « d'imagination sociologique » (Simoes A., 2007), définie comme « la construction par les médiateurs d'un jeu subtil de rééquilibrage des pouvoirs, leur capacité à dialoguer, à écouter, à fournir la possibilité aux différents groupes de négocier, de mettre en œuvre des transactions à partir de compromis, leur capacité à faire relier les hommes qui suppose des dimensions psychologiques, économiques, culturelles, de communication, leur capacité relationnelle et opérationnelle, à concevoir et organiser des actions et des projets dans la coopération entre les acteurs dans le système d'interdépendance. C'est, en bref, l'ouverture de l'esprit qui permet la construction d'une sociabilité innovatrice porteuse de nouveaux référentiels d'action » (Simoes A., 2007, p. 285). Le processus de construction de nouvelles compétences passe par le changement de régime d'action avec le passage du régime de la négociation, au régime de la responsabilité et de l'engagement collectif, « au sens où les individus se sentent capables de reconnaître, discuter et chercher ensemble des solutions à leurs problèmes » (Simoes A., 2007, p. 224).

La médiation « ouvre cet espace d'écoute et d'altérité où l'on accède à la connaissance de soi par le détour de la prise de conscience de l'autre dans sa singularité » (Faget J., 2006). Est-il utile de rappeler que la médiation fait appel à des mondes de représentations et à des contextes fort divers, et est bien ainsi un processus de construction de sens par les acteurs ? Un sens qui sert à élucider un conflit, à créer un lien entre différents groupes, différents types d'acteur ou encore qui permet de prendre la meilleure décision possible, d'avoir une certaine influence. Dans un contexte où se trouve mêlée une multitude d'acteurs et d'institutions, on perçoit l'intérêt et la nécessité de cette dimension de la médiation dans le travail des agents de développement.

2.4 L'articulation de ces macro-compétences

Pour questionner l'articulation de ces macro-compétences ainsi que l'interaction entre compétences individuelles et collectives, ou encore compétences des agents et compétences institutionnelles, nous allons tout d'abord revenir sur la méthode Co-Obs (présentée au chapitre 3). Nous verrons ensuite que, plus que l'identification des compétences mobilisées

dans chaque étape de construction d'un observatoire, c'est bien le problème de leur articulation qui ressort du travail de terrain.

2.4.1. Retour sur la méthode Co-Obs

Comme nous l'avons déjà présenté, cette méthode est issue de différents programmes de recherche. La spirale, matérialisant le processus itératif de construction collective d'un observatoire, révèle la construction d'une méthodologie de conduite de projet. Nous allons, tout d'abord, positionner sur la spirale Co-Obs les différents rôles identifiés par les concepteurs de la méthode.

Schéma 35 – Rôles identifiés à chaque étape de la méthode Co-obs par ses concepteurs

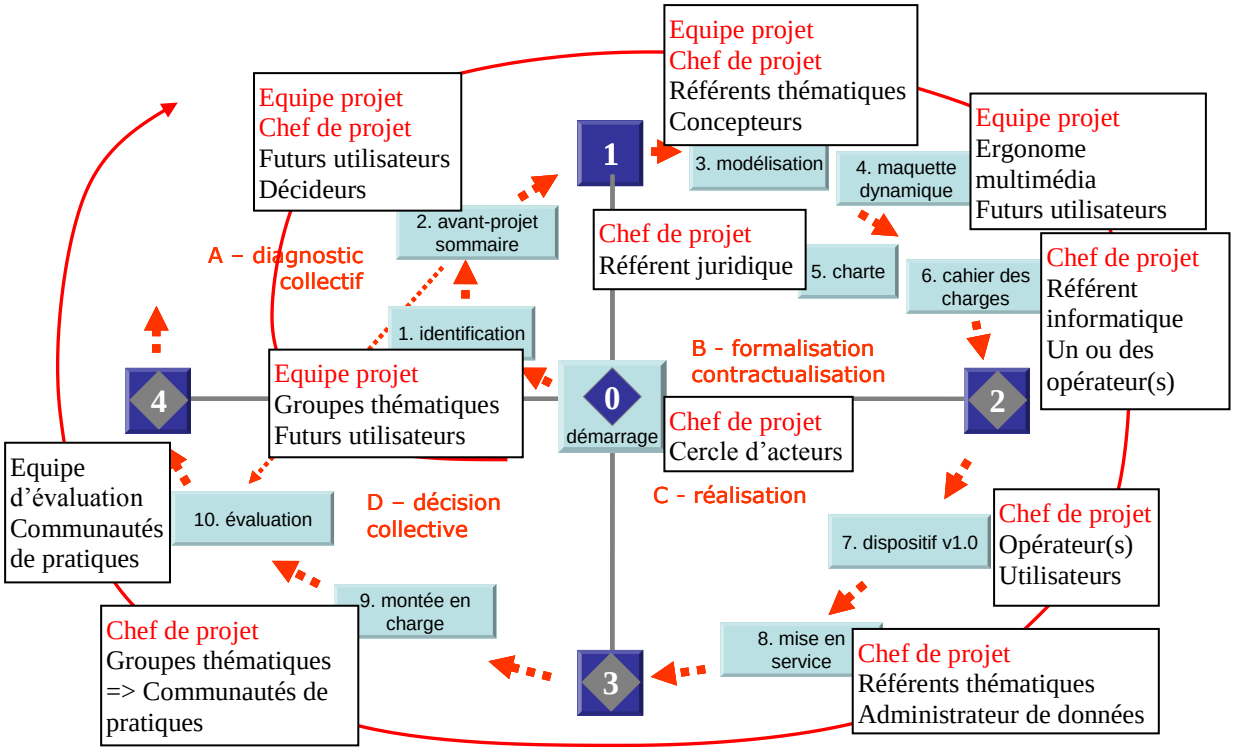
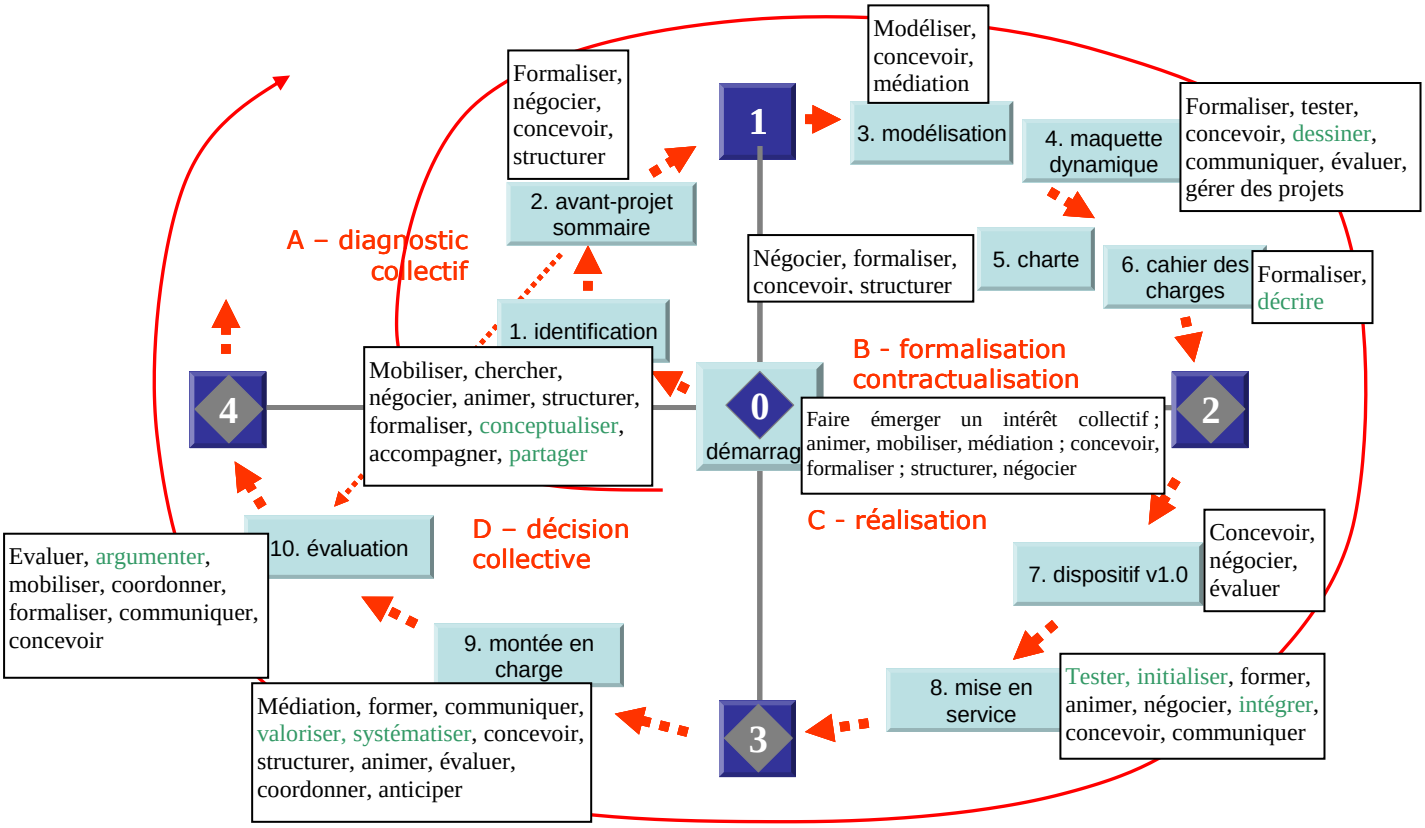


Schéma 36 – Compétences mobilisées à chaque étape de la méthode Co-obs



Source : RMT OAAT ; Conception, réalisation : Lenormand P., 2011

Sur le second schéma apparaissent en vert les compétences présentes dans la méthode Co-Obs et n'ayant pas été identifiées dans le chapitre, que cela soit dans les référentiels métier des professionnels du développement ou dans les entretiens réalisés. Elles concernent principalement des compétences liées au projet informatique (dessiner la charte graphique, conceptualiser et tester les applications, intégrer les données…). La combinaison de ces deux schémas permet d'avoir une réflexion sur l'articulation entre les compétences individuelles et collectives lors de la mise en œuvre d'un projet d'observatoire territorial. En effet, à part le chef de projet qui est mobilisé sur l'ensemble des étapes, ce sont différents acteurs qui vont intervenir tout au long du processus. Ce sont des interventions ponctuelles, comme pour le référent juridique ou l'équipe d'évaluation, mais aussi des interventions plus répétées en ce qui concerne les référents thématiques ou les futurs utilisateurs. C'est cette dynamique qui va aboutir à des productions concrétisant la mise en place de compétences collectives telles que le diagnostic collectif ou le cahier des charges. Enfin, notons que la pluricompétence du chef de projet est évidente à la lecture de la méthode. Nous pouvons pointer les limites suivantes à cette méthode :

- La méthode a tendance à gommer l'aspect conflictuel des négociations de départ (étapes de démarrage et d'identification), là où ont échoué certains projets d'observatoires ;
- L'aspect représentation spatiale du territoire est ignoré ; nous ne savons pas comment se fait la négociation des différentes représentations, le choix de la sémiologie graphique, ni qui en décide ;
- Peu d'informations sont fournies sur les compétences nécessaires des élus, décideurs territoriaux et citoyens lambda pour participer à ce projet.

2.4.2. Les faiblesses de cette combinaison

Extrait d'entretien 68 – Disjonction *Ca nécessite/On n'a pas*

- *« Et en fait, **ça ça nécessite** quand même d'avoir des compétences spécifiques au niveau de l'équipe. Quelqu'un qui…, il faut aller chercher les données dans diverses structures qui les produisent, tout ce qui est agricole, économique, social, enfance jeunesse, voilà. […] donc **ça va nécessiter,** nous, si on a un observatoire à mettre en place, de passer des conventions avec différents fournisseurs de données, donc ça **c'est tout un travail et d'avoir en interne** des compétences pour traiter ces statistiques, les analyser et en plus on voulait aussi avoir une **interface cartographique**, c'est-à-dire pouvoir faire des cartographies pour pouvoir suivre l'évaluation sur des cartes, pas qu'avoir des **tableaux statistiques** »* (Entretien avec la chef de projet du pays Corbières-Minervois, janvier 2010).

Extrait d'entretien 69 – Disjonction *Quelqu'un qui est capable d'interpréter la demande et de la traduire sous forme géomatique/Quelqu'un qui est capable d'analyser*

- *« C'est pour ça que c'est une équipe. A une époque un peu lointaine, sur les SIG, on disait qu'il fallait qu'il y ait un thématicien. Donc l'équipe, en fait, c'est **quelqu'un qui est capable de comprendre de quoi il retourne et qui est capable d'interpréter la demande** qui est faite **et de la traduire sous forme géomatique**. Donc, c'est pas simplement quelqu'un qui maîtrise mapinfo ou les outils. Et de l'autre côté **quelqu'un qui est capable d'analyser**, qui est proche de…, euh…, du maître d'ouvrage, je dirais, ou de celui qui connaît bien le thème, et **qui est capable d'interpréter** et de se faire…, de donner des indications assez précises. Nous, enfin moi, ce qui est important dans tout ça, c'est que la base, c'est le cahier des charges de l'utilisateur »* (Entretien avec le chef de la mission connaissance et animation des territoires de la DDT de l'Ariège, septembre 2010).

Ces extraits d'entretien montrent que le passage du projet d'observatoire à sa mise en œuvre concrète sous la forme d'un outil informatique repose sur une rencontre. En effet, il faut arriver à faire se rencontrer la demande du prescripteur et la compétence de l'agent qui va savoir comment la formaliser et l'exprimer sur l'outil. Lorsque cette rencontre a lieu, on pourra alors parler de compétence collective ; parfois, elle ne se fait pas. Cette articulation aura plus de chance d'avoir lieu si un groupe projet est mis en place autour de l'observatoire.

Extrait d'entretien 70 – Conjonction *Groupe projet/Appropriation de l'outil*

- *« Et puis qu'il y ait une **organisation en mode projet,** encore une fois, c'est-à-dire qu'il y ait **un petit groupe de travail** qui se réunisse à une fréquence suffisante, au moins deux fois par an, ce qu'on fait avec l'APEM finalement. Et puis qu'on essaye de réfléchir à autre chose qu'à de la donnée froide, quoi. […] parce que, pour l'appropriation, il faut de la communication, de la répétition, et ce que je disais tout à l'heure, du latin, c'est-à-dire **un groupe projet** et des gens qui se voient pour une bonne bouffe ensemble et qui boivent un coup ensemble. **Il faut que le lien soit créé** et que **pour les gens s'approprient l'outil**, qu'ils se soient vus, qu'ils en aient parlé. Et que se fasse vraiment, qu'il y ait de la répétition pédagogique. Et ça, c'est un sacré boulot quand même, c'est le boulot de communication dans un projet. C'est la partie qui est souvent le parent pauvre dans un projet »* (Entretien avec la chargée de mission veille stratégique, Chambre des Métiers et d'Artisanat des Pyrénées-Atlantiques, mai 2010).

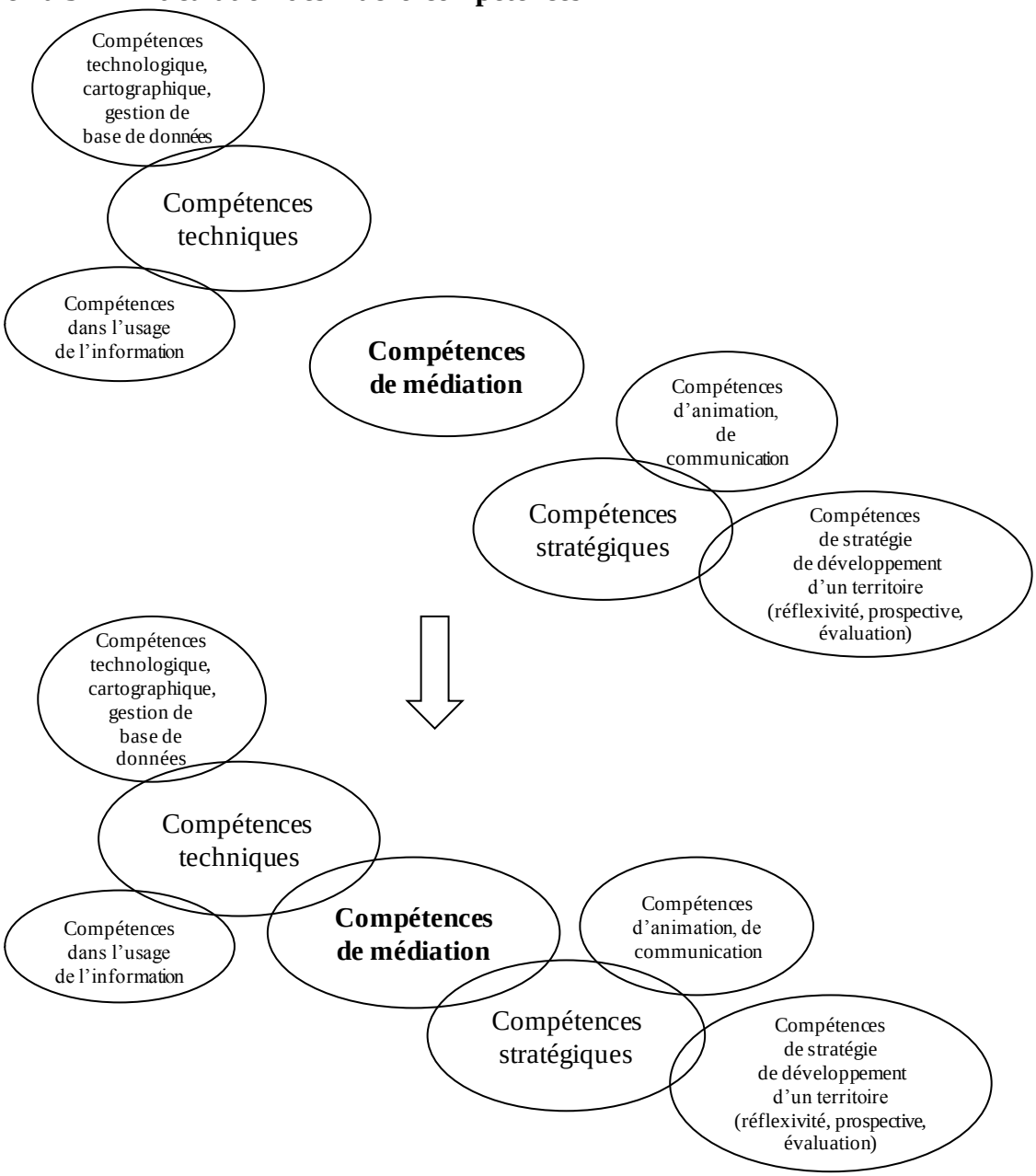
Pour faciliter l'articulation entre compétences, une répartition des tâches, par exemple, entre pays et communautés de communes, est également une solution à envisager.

Extrait d'entretien 71 – Double conjonction *Elle dit oui*/*Oui ça l'intéresse*/*Oui c'est pertinent* et *Engager quelqu'un*/*Internaliser une analyse*

- *« I : Donc cet observatoire, c'est aussi un outil à la disposition de ces chargés de mission économie. Donc, voilà, pour la vallée d'Ossau, je ne sais pas. Pour la vallée d'Aspe, moi, j'en ai parlé avec M., c'est oui,* ***elle, elle dit oui****. Et B. aussi, parce que je l'ai vu, c'est le chargé de mission économie. Il le dit moins parce qu'il est très vallée, vallée, vallée, mais bon, en Barétous, ben… Mr C.* ***oui, ça l'intéresse****.*
  P : Ça c'est l'élu ?
  I : Oui, techniquement. Bon C., elle est un peu loin de tout ce qui est, tout ça, elle est un peu à la retraite aussi bientôt. ***Elle dit oui oui*** *mais bon. […] Donc, moi, quand j'en parle à P., la technicienne, qui est ma référente entre guillemets, qui suit tout ce qui est politique contractuelle, donc en lien avec les pays,* ***elle elle dit oui, oui c'est pertinent****. Ils en sont, ils ont pas d'outil de ce type au niveau de la comcom, ils ont pas, pour l'instant, je pense, la volonté de développer un tel outil, sauf pour l'artisanat-commerce mais, à la limite, c'est le chargé de mission économie, c'est un peu particulier en ce moment au niveau politique, même au niveau des services de la CCPO, ça bouge un peu, euh…, donc ça venait du chargé de mission économie, l'idée, donc* ***elle dit oui****. […] il y aura* ***une cellule technique*** *avec les techniciens du territoire locaux,* ***un rôle d'expertise*** *par rapport aux partenariats avec les institutions, organismes qui sont sur le territoire. […] Après, cela suppose d'****engager quelqu'un*** *aussi donc il y a des moyens derrière, mais du coup, ils* ***internalisent*** *une analyse »* (Entretien avec la responsable du pays Oloron-Haut-Béarn, décembre 2009).

Le projet d'observatoire territorial fait donc appel aux compétences fondatrices des métiers du développement territorial. Or nous avons vu que la diffusion des observatoires territoriaux accompagne des transformations professionnelles. Il s'agit alors d'articuler les compétences techniques et méthodologiques telles que la maîtrise des TIC et les différentes compétences métiers présentées dans les différents référentiels en début de chapitre. Enfin, nous avons montré que les observatoires territoriaux deviennent des objets dont les acteurs se saisissent pour faciliter (à l'occasion de discussions sur l'objet observé, sur les données recueillies…) l'élaboration de règles autour de leurs dispositifs de coordination. Il s'agit, au final, de ce que nous avons identifié comme des compétences de médiation. L'incessante évolution des outils numériques nécessite pour les techniciens des activités cognitives intenses. Là encore, on retrouve la capacité réflexive comme « métasavoir » permettant de ne pas être submergé par cette activité cognitive. En développant une distance critique par rapport à l'outil, l'utilisateur développe des capacités d'adaptation au changement permanent de son environnement technique. Nous pouvons alors schématiser ainsi le besoin d'articulation entre ces compétences.

Schéma 37 – Articulation des macro-compétences



L'articulation de ces compétences fait apparaître différentes dynamiques d'apprentissage.

3. Acquérir ces compétences : un problème d'apprentissage

Nous traitons des compétences et de l'apprentissage dans l'espace professionnel même si nous n'ignorons pas les liens avec l'espace domestique et l'espace public. L'apprentissage des compétences identifiées pose problème. En effet, dans le contexte actuel d'incertitude

concernant les politiques territoriales et d'innovation constante des TIC, il est difficile d'apprendre si, dès l'acquisition des savoirs et savoir-faire, ceux-ci sont considérés comme obsolètes. De plus, tous les individus ne sont pas égaux devant les opportunités d'apprentissage. Quelles sont alors les conditions favorisant ces apprentissages ?

3.1 Constats justifiant les besoins d'apprentissage

Les différents extraits d'entretien rapportés tout au long de la thèse et dans le dernier paragraphe montrent un certain nombre de manques s'agissant des compétences nécessaires à la mise en place d'un observatoire territorial. Nous avons montré la difficulté des agents à s'approprier certains instruments mais aussi à concevoir une modalité opérationnelle de gestion des connaissances. Ces différents constats, réalisés bien souvent par les professionnels eux-mêmes, justifient les besoins d'apprentissage. Nous n'avons pu dans cette thèse mener l'analyse jusqu'à la distinction entre les compétences réellement maîtrisées par les professionnels et celles requises par leurs employeurs et leurs missions. Nous pouvons cependant donner quelques pistes de réflexion en termes de formation. Concernant les savoir-faire requis, et qui démontrent l'évolution du métier de professionnel du développement territorial, nous avons montré qu'il fallait :

- Une capacité à développer un système de connaissance territorial, partagé et utile pour comprendre et agir sur le territoire. En effet, l'interdépendance des échelles géographiques est à lier à l'interdépendance des problématiques territoriales (qu'elles soient environnementales, sociales, économiques…). Nous sommes dans un contexte qui oblige les professionnels à partager la connaissance (savoir rassembler les données, les mettre en forme, les décrypter) et à mutualiser les instruments de gestion de ces connaissances. L'enjeu d'un instrument tel que l'observatoire territorial est qu'il soit partagé et qu'il permette d'appréhender la complexité territoriale.
- Une capacité à articuler les instruments entre territoires et entre secteurs d'activité pour une meilleure valorisation des ressources du territoire. La baisse de moyens oblige les agents à rechercher de nouvelles marges de manœuvre, notamment par l'expérimentation. Mais cette démarche ne peut fonctionner que par la volonté et la capacité de changement de ces professionnels pour mieux articuler les savoirs et les processus territoriaux.
- Une capacité à instaurer un dialogue constructif entre les institutions et les individus dont le rôle et l'action ne sont pas dans le champ délimité de l'observation du territoire mais qui y participent et ainsi concourent à un projet de développement territorial.

Ainsi l'expertise territoriale évolue et les contours du métier de professionnel du développement territorial se modifient.

3.2 Les différentes modalités d'acquisition de ces compétences

Le travail de terrain de la thèse et son analyse ont permis d'identifier trois types de besoins de formation :

- des besoins pour des formations dans des domaines techniques, disciplinaires (à l'initiative des individus) ;
- des besoins de formation à la médiation territoriale qui comprend la communication, le travail en réseau, l'animation… ;
- des besoins d'échanges d'expériences et d'instruments de capitalisation de ces expériences.

La formation des agents de développement est un enjeu stratégique des politiques territoriales qui en font une stratégie de professionnalisation (Janin C. et al., 2011).

Extrait d'entretien 72 – Conjonction *Formation aménagement, développement/Réfractaires à ce type d'outils*

- *« alors c'est sûr que…, c'est quand même souvent les agents de territoire, ils sont plus issus **de formation aménagement, développement** donc ils sont peu sur…, ils…, certains sont même assez **réfractaires à ce type d'outils**. (rires) Donc, oui, il y a certainement un problème de formation, en tout cas de…, d'être à l'aise à manipuler ces outils-là, d'utilisation. Ça, je pense que oui. […] oui, c'est ça, de voir comment, qu'est-ce qu'on peut en faire »* (Entretien avec la directrice du Pôle d'appui aux territoires du Conseil régional Midi-Pyrénées, septembre 2010).

Différentes modalités de formation peuvent être mises en œuvre : formation initiale, formation continue, formation-développement ou auto-formation. Dans le cas de la formation initiale, il faudrait renouveler les formations afin que, du côté des formations des agents de développement, ceux-ci soient capables de s'approprier les différentes sources d'informations, de récupérer et d'utiliser ensuite les données dans leurs projets. Même si ceux-ci ne peuvent, en formation initiale, être compétents sur le plan technique, une première sensibilisation faciliterait leur futur usage des outils informatiques. Du côté des « métiers du numérique », qui forment notamment aux SIG, il faut alors penser au complément « thématique » ou « stratégique » pour que les techniciens et ingénieurs ainsi formés soient en capacité, soit de répondre aux besoins des agents de développement, soit de conduire une analyse stratégique des jeux d'acteurs en cours sur le territoire de l'observatoire. Il existe quelques rares formations couplant les deux approches. Cela soulève également le rôle de la formation continue, puisqu'il est de plus en plus difficile pour les agents de développement d'acquérir l'ensemble des compétences en formation initiale. L'expérimentation peut alors être un cadre à la fois pour tester l'usage de ces instruments et faire l'apprentissage de ces compétences.

Dans le cas de la formation continue, nous avons vu que les acteurs du développement territorial et plus précisément des projets d'observatoires territoriaux sont des acteurs avec des statuts divers (salariés, élus, citoyens) et dépendent de différentes structures qui travaillent sur des thématiques souvent liées mais spécifiques. Le projet de territoire les réunit. Selon Guittet (1995), et dans une optique d'ingénierie de la formation, c'est en mesurant l'écart entre les compétences acquises et les compétences requises que l'on peut déduire les compétences à acquérir et donc proposer une analyse des besoins de formation. Cependant, les différents référentiels de compétences des métiers du développement territorial présentés dans ce chapitre insistent tous sur le fait que ces compétences sont principalement acquises par l'expérience (Auricoste C. et al., 2009). Comment faire alors pour que les formations facilitent leur acquisition ? « Pour construire ces nouvelles compétences, il importe également d'impliquer l'ensemble des savoirs et des ressources des acteurs des territoires. L'apprentissage d'une telle construction collective passe par des méthodes actives et participatives pour faciliter le dialogue et la médiation (Guihéneuf P.-Y.et al, 2006). Depuis quelques années, des expériences sont initiées pour articuler études de cas et analyse réflexive, retour sur expériences et formalisation, contacts de terrain et analyse comparative. Afin de répondre à ces questionnements, des efforts sont entrepris pour combiner interventions de chercheurs et d'acteurs, formation par alternance, capitalisation d'expériences » (Auricoste et al., 2009, p. 223).

La formation-développement est un des nombreux exemples de démarche par projet pour favoriser l'acquisition de compétences. Elle est développée en Midi-Pyrénées ainsi qu'à l'échelle pyrénéenne. Dans ce type de formation, les porteurs de projet réalisent leur apprentissage tout en menant leur projet de développement territorial. Il est dorénavant acquis que le projet, comme forme d'organisation et comme mode d'action, génère la construction de compétences nouvelles chez ses acteurs.

Le développement des formations en ligne peut offrir un certain nombre de connaissances théoriques ; en revanche, il est difficile de pouvoir développer des compétences de médiation ou des compétences stratégiques par le suivi d'enseignements à distance. Ces dispositifs doivent donc être complémentaires d'autres formations en présentiel. Ils peuvent permettre une première sensibilisation à des outils numériques notamment.

Selon plusieurs agents rencontrés, une formation collective pourrait être une solution à ces besoins (Extrait d'entretien 73).

Extrait d'entretien 73 – Disjonction *Formation du CNFPT/Formation continue et collective* et conjonction *Groupe projet/Culture commune*

- *« Parce que je vois que A. nous avait fait une journée, **deux heures de formation**, euh… je sentais que c'était **pas si compliqué** et je me dis : voilà, j'ai pas l'impression que **les formations auxquelles j'aurais accès avec le CNFPT** sont les plus appropriées ; il faudrait que le CNFPT puisse, comment dire, labelliser ou reconnaître, ou intégrer, si tu veux, les formations que le master SILAT, enfin là-bas, la maison de la télédétection de…, du CEMAGREF là, de Montpellier, le programme, là, qu'il nous avait montré l'autre fois, qu'on réfléchisse ou qu'on concocte un petit truc. Moi je pense qu'**il faudrait concocter**, même à la limite **chez nous en interne**, enfin tout dépend, voilà, si on dit qu'on continue encore un petit peu, qu'on se prenne, qu'on se fasse **une vraie formation continue**, reconnue pendant trois jours avec des gens. Et à ce compte-là, bah, voilà, on aurait déjà, pas pour mettre en place une base mais à partir d'une base un peu déjà faite, quand là tu te rends compte qu'il y a une couche à changer, euh…, à changer la couche, ouais, que ce soit pas croix, bannière et que du coup tout ton outil il est mort, voilà ; d'une part **pour pouvoir un petit peu réactualiser ton outil** quand tu te rends compte de ça et après surtout **pour pouvoir appuyer sur les boutons qui vont bien**, pour pouvoir sortir des cartes multicritères que tu as besoin de sortir. Nous, notre usage derrière c'est celui-là quand même. Ça, je pense qu'on…, **pour l'instant on sait pas faire**, mais je suis pas sûre que ce soit si… euh… Même moi la plus, parmi les plus anciennes des agents donc qui ait pas forcément cette culture-là, c'est quand même pas si sorcier que ça. Mais pour l'instant je sais pas faire. Si par hasard on n'est pas mort, je pense qu'il faut assez vite envisager **ce type de petite formation, qu'on pourrait partager** je sais pas avec des agents de la comcom, des gens du secteur des services d'Etat ou d'autres services du SDIS ou ceux qui sont sur N2000, enfin j'en sais rien, on fera **un groupe projet** autour de ça et **une formation commune**. Alors sauf que ça serait avec des gens, un public hétérogène en niveau, je sais pas. Ou alors on prendrait que des gens comme nous qui touche pas leur bille, on ferait ça et puis après on ferait peut-être un travail avec ceux qui maîtrisent et qui…, **pour qu'on acquière une culture commune** autour de ça. Mais c'est certainement autour une séance, genre de projet de formation aussi comme ça, qu'on peut arriver à travailler sur **un observatoire partagé,** quoi »* (Entretien avec l'adjointe au chef de projet du pays Corbières-Minervois, mai 2010).

3.3 Un apprentissage à plusieurs

La polyvalence des agents de développement ressort comme une caractéristique essentielle à la bonne marche de l'ingénierie territoriale, pour faire face à la diversité des tâches et des domaines d'intervention, où l'agent se retrouve comme point d'intersection des dynamiques de cette ingénierie. Nous avons défini un socle commun de compétences de l'agent en charge d'un observatoire territorial, parmi lesquelles l'interprétation de statistiques et de cartes, la gestion de projet, la rédaction d'analyses, la mutualisation des expériences, l'utilisation des TIC qui favorisent l'échange d'informations ou encore l'animation de différents collectifs. Les compétences identifiées nécessitent un apprentissage qui prend du temps et qui s'effectue en grande partie à plusieurs. C'est de ce travail collectif que dépend la capacité de renouvellement de leurs compétences. La capacité des agents à participer et à

contribuer à des réseaux professionnels leur confère en retour une capacité d'anticipation. La formalisation des connaissances produites au sein de communautés de pratiques permet aux agents de développer leurs compétences transversales ainsi que leurs cadres cognitifs et d'action tout en assurant un renouvellement des savoirs et savoir-faire. Les apprentissages au travail s'effectuent sous des contraintes spécifiques (salariales notamment). Les tensions entre l'impératif de changement et les capacités à y faire face se situent au cœur de notre société.

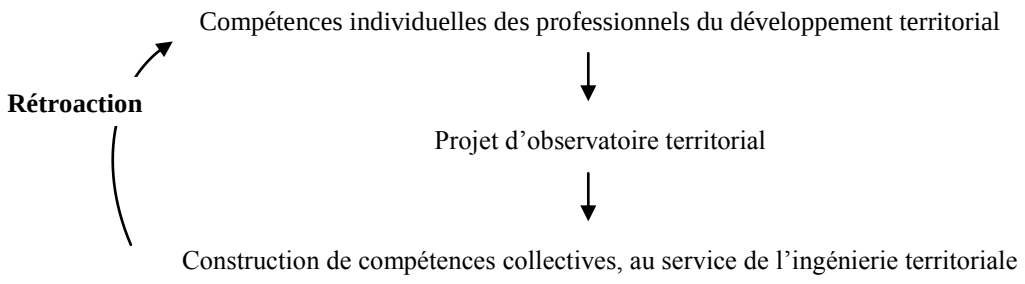
Au vu de la complexité des processus d'appropriation des projets d'observatoires territoriaux et des différentes stratégies des professionnels vis-à-vis de ces projets, il est nécessaire de considérer, au départ, l'indétermination des effets de la technologie (Orlikowski et Robey, 1991, cités par De Saint Laurent-Kogan A.-F., Metzger J.-L., 2007). De plus, « les différentes formes organisationnelles qui peuvent émerger de l'usage des TIC dépendent fortement de la densité sociale dans laquelle elles s'inscrivent » (De Saint Laurent-Kogan A.-F., Metzger J.-L., 2007, p. 119). C'est pourquoi les expériences des projets d'observatoires menées par les pays ou par l'APEM diffèrent fortement. L'introduction des TIC entraîne des changements dans les règles de coordination et l'apprentissage touche l'ensemble des dimensions du travail organisé. Mais les observatoires territoriaux, et plus largement les TIC, ne remettent pas seulement en cause l'organisation : c'est bien toute l'identité professionnelle qui est bouleversée. Il s'agit d'une évolution forte dans la manière d'aborder la question du renouvellement des connaissances. Les notions d'action située et de cognition distribuée « apportent un éclairage sur la dimension collective de la cognition, et permet[tent] de lier la problématique de l'action aux connaissances en jeu dans le travail avec les TIC » (De Saint Laurent-Kogan A.-F., Metzger J.-L., 2007, p. 120). L'apprentissage se réalise aujourd'hui dans une perspective dynamique. Il s'agit de savoir quand, quoi, comment et où on apprend ce que l'on sait et non simplement ce que l'on sait, ce que ces auteurs appellent « l'apprentissage en marchant ». Cette indétermination s'exprime souvent chez les agents en termes de stress et d'insatisfaction au travail. L'impression d'être débordés en permanence et de ne pas avoir le temps pour mener correctement les projets témoigne du fait que les agents ne sont pas préparés. L'apprentissage des TIC, dans la perspective de la cognition distribuée, est donc un apprentissage du contexte de leurs usages. Le savoir est, en partie, inscrit et issu, de manière complexe, dans les interactions entre individus (De Saint Laurent-Kogan A.-F., Metzger J.-L., 2007). Ce passage d'une perspective statique à une perspective dynamique et située questionne l'organisation territoriale comme forme pertinente pour favoriser les apprentissages et l'ancrage (mémorisation, échange) des savoirs. Ainsi, l'acquisition des compétences mises en jeu dans les observatoires territoriaux, et plus largement dans l'ingénierie territoriale, ne peut faire l'économie de la question suivante : qu'est-ce qu'un territoire qui favorise l'apprentissage ? Les innovations organisationnelles telles que les communautés de pratiques ou la gestion par projet sont des tentatives, issues des organisations

ou de volontés individuelles, de créer des nouveaux lieux et modes de fonctionnement favorisant l'apprentissage. Dans cette perspective, le territoire doit être un moyen de combiner les compétences des professionnels, mais il devient aussi un levier majeur de création des compétences qui font défaut. Il s'agit de créer les conditions dans lesquelles un collectif peut concevoir, échanger et produire afin de favoriser l'émergence de compétences collectives.

***

Nous avons mis l'accent sur les compétences collectives, souvent issues d'échanges informels, comme facteurs d'évolution des savoirs et des compétences individuelles des professionnels par une dynamique de rétroaction (Schéma 38).

Schéma 38 – Rétroaction des compétences collectives sur les compétences individuelles



La pratique montre la difficile émergence de ces compétences collectives. Cela peut notamment s'expliquer par le fait que, dans le cadre de la modernité de notre société, les transformations sociales et techniques reconfigurent en permanence les dynamiques collectives, empêchant ainsi les processus d'apprentissage. C'est ainsi que les agents dotés de compétences génériques, telles que celle de traitement de l'information, ou de compétences relationnelles, seront les plus à même de s'adapter à ces évolutions. En effet, ces agents disposent, par leur activité, de réseaux de relation étendus et de capacités de traduction accrues jouant un rôle non négligeable. Grâce à ce capital et à la participation à différents collectifs pertinents quant au projet d'observatoire territorial, des apprentissages peuvent avoir lieu. Ne pas s'inscrire dans de tels collectifs hypothèque l'avenir de ces projets et est une des causes de l'inégalité d'accès à la maîtrise des TIC.

Outre son aspect cognitif, la compétence d'un individu comprend aussi un caractère social. En effet, l'organisation d'une activité est reconnue comme étant une compétence à partir du moment où la performance produite répond à des attentes sociales définies. C'est donc la capacité à intervenir en situation de travail incertaine qui produit la compétence, plutôt que le degré de formation. Les capacités que nous avons décrites plus haut

correspondent bien à un « professionnalisme » défini par un rapport d'autonomie et d'inventivité à la tâche des professionnels du développement territorial. La compétence apparaît comme une capacité collective, celle d'un milieu qui s'arrange, tout en les subissant, avec les règles de gestion et de production. Cette capacité s'appuie sur des réseaux qui assurent la mise en commun des savoirs et que nous avons décrits comme des compétences collectives. L'étude des projets d'observatoires territoriaux montre un « encastrement » du social et du technologique, défini comme « l'influence mutuelle entre les usages de la technologie (mode d'introduction, d'appropriation, finalités) et le social (contexte organisationnel, dispositions, projets, représentations), les usages des technologies s'insérant dans un contexte social et humain porteur de caractéristiques d'un ou plusieurs collectifs » (De Saint Laurent-Kogan A.-F., Metzger J.-L., 2007, p. 247).

Les projets d'observatoires dépendent à la fois de compétences institutionnelles, c'est-à-dire le champ dans lequel chaque institution a une compétence pour agir, de compétences politiques, selon le portage politique de l'institution, et de compétences des professionnels du développement.

Conclusion de la troisième partie

L'hypothèse d'un changement des pratiques des professionnels du développement territorial, posée par de nombreux observateurs depuis des postures et angles disciplinaires distincts, a été éclairée dans cette partie au prisme de l'analyse des compétences des agents de développement engagés dans des projets d'observatoires. Dans un premier temps, nous avons montré l'évolution des conditions d'activité des agents, mettant en évidence l'importance de l'aide à la décision et de la relation à l'élu. Nous avons ensuite identifié quatre logiques de positionnement des professionnels concernés par ces projets. Nous avons donc étudié les formes d'appropriation de l'instrument observatoire territorial dans les Pyrénées et les pratiques et compétences mises en œuvre par les agents pour réduire l'incertitude. Ainsi nous avons montré qu'il n'y a pas de réponse unique face au projet d'observatoire territorial et que sa mise en œuvre dépend notamment du champ de compétence institutionnel et politique de la structure porteuse du projet. Dans un second temps, nous avons présenté les projets d'observatoires territoriaux comme des projets faisant appel au cœur de compétences des agents. D'une part, de nombreux agents sont interpellés par la volonté de créer un observatoire pour faire face à des manques dans leur activité, le manque principal étant celui de la maîtrise de l'information nécessaire à l'action territoriale. D'autre part, les agents n'hésitent pas à se lancer dans l'aventure du projet d'observatoire en essayant de faire évoluer leurs pratiques et en mobilisant les ressources nécessaires pour cela auprès de professionnels spécialisés dans l'accompagnement de ces projets. Ces professionnels, mieux armés car organisés pour cet accompagnement, ont la capacité à articuler macro-compétences stratégiques, techniques et de médiation. Il y a donc bien une capacité d'action en construction au niveau de l'ingénierie territoriale avec des métissages de compétences mais ce processus est loin d'être généralisé. Il peut, en outre, être considéré comme un facteur de différenciation entre territoires et interpelle les acteurs en charge de l'accompagnement des politiques territoriales comme ceux en charge des formations des métiers du développement. Ce constat abonde les réflexions en termes de hiatus entre « une observation "d'initiés" *vs* une observation "démocratisée" » (Roux E., Feyt G., 2011, p. 82). Les acteurs spécialistes de l'observation territoriale et maîtrisant la combinaison de macro-compétences identifiée ont pour enjeu de transférer ce savoir-faire à l'ensemble des acteurs territoriaux.

Cette analyse des compétences individuelles des professionnels a offert de nombreux éléments permettant d'informer en retour l'évolution de l'ingénierie. Les projets d'observatoires territoriaux questionnent les compétences que doivent privilégier les structures territoriales. Il est nécessaire, selon nous, que les structures de type pays développent cette double compétence technique et stratégique afin d'assurer la coordination entre des professionnels travaillant au niveau des différents territoires (administratifs et de

projet) et des spécialistes techniques. De notre point de vue, la capacité de médiation, qui implique des processus d'adaptation, des contournements voire des transgressions, est une compétence primordiale des professionnels du développement. Les compétences collectives et individuelles mises en exergue dans les différents chapitres contribuent à transformer la relation des professionnels du développement à la société et au territoire.

CONCLUSION

L'objectif de cette thèse était de s'interroger sur les transformations de l'ingénierie territoriale révélées par la mise en œuvre de projets d'observatoires territoriaux sur le massif pyrénéen. Nous avons pour cela choisi une approche originale : d'une part, la réalisation du travail de recherche au sein d'une structure professionnelle dans le cadre d'une bourse CIFRE nous a conduite à croiser action professionnelle et questionnement scientifique ; d'autre part, l'inscription de la recherche en géographie nous a amenée à interroger un concept nouveau pour la discipline, celui de compétence. Comme d'autres ont pu le mettre en exergue récemment (Piveteau V., 2009 ; Lardon S., 2011), nous pensons que les problématiques formulées dans le cadre d'une expérience professionnelle et sur ce milieu professionnel n'en sont que plus riches. Notre problématique autour des modalités de construction des compétences des professionnels du développement permet d'approfondir les connaissances relatives à une des ressources de la construction territoriale. Nous défendons l'idée que la notion de compétence, développée notamment en sciences de gestion et en didactique professionnelle, est une notion opératoire pour la géographie, et particulièrement pour analyser les projets d'observatoires territoriaux. Cette notion permet de mieux appréhender les freins et les leviers de ces projets.

Il apparaît que l'organisation et le fonctionnement de l'ingénierie territoriale, ainsi que des observatoires, sont difficiles à cerner au regard de leur réalité complexe et fragmentée selon les territoires. Nous avons montré que cette réalité est cependant le reflet de la complexité de la manière de conduire l'action publique territoriale. Sur les Pyrénées, des synergies entre les différentes échelles d'action ainsi qu'entre acteurs institutionnels sont à développer. Après dix ans de travaux sur l'ingénierie territoriale, notre thèse a cherché à identifier et analyser les nouvelles pratiques et les nouveaux défis de cette ingénierie. Selon nous, le principal défi auquel elle est aujourd'hui confrontée est celui du travail « à plusieurs » qui implique la construction de compétences collectives afin de consolider ses fonctions d'aide à la décision. Arrivée à un stade de maturation, l'ingénierie territoriale connaît actuellement un contexte contraignant poussant de nombreux observateurs à interroger les pratiques et le déploiement de cette ingénierie.

Notre approche, opérationnelle et appliquée, de l'ingénierie territoriale a l'intérêt de saisir la construction des compétences des professionnels du territoire à travers des projets d'observatoires territoriaux, instruments qu'ils utilisent pour mener à bien leurs missions. Nous avons montré que l'observation territoriale est une composante de la connaissance territoriale permettant une action sur un territoire du fait de la représentation du territoire qu'elle énonce et fabrique. Les objectifs assignés par les agents aux observatoires territoriaux relèvent tous de la manière actuelle de conduite des politiques territoriales (aussi contradictoires soient-ils). Enfin, les observatoires territoriaux sont des points de vue sur le territoire et donc ne relèvent pas uniquement d'une dimension technique ; ils interrogent le

sens (Roux E., Feyt G., 2011) de l'action territoriale, aussi bien au niveau des agents que des politiques.

Nous démontrons ainsi que la conception, la mise en œuvre et l'usage d'un instrument font évoluer les compétences collectives et individuelles qui structurent l'ingénierie territoriale. Enfin, contrairement à la majorité des recherches qui partent des compétences individuelles pour saisir les compétences collectives, nous avons montré que la construction de compétences collectives, entre professionnels du territoire mais aussi entre acteurs institutionnels et professionnels, influe sur les compétences individuelles mobilisées par ces professionnels. La mise en œuvre de compétences collectives dans l'ingénierie territoriale rétroagit sur les compétences individuelles des professionnels qui participent à l'accompagnement des démarches de développement territorial. La synergie entre compétences individuelles, support à la construction de compétences collectives, favorise des situations d'intercompréhension et de dialogue faisant évoluer chacun des professionnels impliqués. Des apprentissages individuels peuvent alors naître de ces situations de travail.

Les principaux apports de notre thèse se déclinent ainsi dans deux registres, l'un concernant les modalités de construction par les professionnels du développement de compétences collectives, le deuxième pointant les transformations en cours des compétences individuelles de ces mêmes professionnels. L'analyse des mécanismes de mise en œuvre de projets d'observatoires territoriaux pyrénéens nous conduit à mettre en avant trois constats majeurs.

La construction de compétences collectives apparaît d'abord comme une construction située et différenciée. Les projets d'observatoires territoriaux sont ancrés dans des systèmes d'acteurs préexistants et font évoluer ou tout au moins questionnent la gouvernance territoriale des territoires sur lesquels ils sont mis en œuvre. Les compétences collectives sont alors étroitement liées aux trajectoires de développement des territoires dans lesquelles elles s'inscrivent et aux cultures de coopération engagées entre les différents acteurs du développement territorial. Des communautés de pratiques et des réseaux se mettent en place et concrétisent des compétences collectives mais ces dynamiques peinent à être consolidées et mobilisent des cercles restreints d'acteurs. Le chantier de la compétence collective est en marche mais les processus de coopération sur lesquels il repose restent encore principalement informels.

Dans ce contexte, certains acteurs endossent le rôle de médiateurs. Ces acteurs, qui peuvent être des structures comme l'APEM ou bien des figures professionnelles comme des responsables de pays, ont la capacité de fédérer différents acteurs territoriaux autour d'un intérêt commun et peuvent ainsi accélérer la construction de compétences collectives. En revanche, ils restent dépendants des systèmes locaux dans lesquels ils interviennent. Il faut

alors une rencontre entre médiateurs et acteurs locaux pour créer une culture de la transgression, notamment entre les différents univers professionnels et les différentes échelles d'action, afin de faire émerger ces compétences collectives.

Enfin, ces compétences collectives restent souvent segmentées. Concernant la relation entre professionnels et élus, l'étude approfondie des compétences des professionnels a révélé que, non seulement le recours à l'instrument observatoire territorial relève d'un choix entre plusieurs opportunités mais, qu'en plus, les techniciens ont souvent une grande latitude dans la définition des enjeux et productions de l'observatoire. On constate donc une difficile articulation entre monde professionnel et politique. Le chantier de la compétence collective avance du côté des professionnels mais comment pénètre-t-il les sphères décisionnelles et citoyennes ?

Nous avons montré que la construction de compétences collectives agit en retour sur les compétences individuelles des professionnels du développement territorial. Les projets d'observatoires renforcent et redéploient le cœur de métier de ces professionnels. Il apparaît que le métissage entre compétences génériques et compétences spécialisées favorise l'aboutissement des projets d'observatoires territoriaux. La combinaison centrale repose, selon nous, sur une articulation entre des macro-compétences stratégiques, techniques et de médiation. En effet, l'appropriation des projets d'observatoires territoriaux par les agents de développement est facilitée si ceux-ci mobilisent et articulent avec d'autres plusieurs registres de compétences, notamment des compétences relevant de la maîtrise et d'une capacité de compréhension de savoirs technologiques et une compétence en termes de stratégie de développement d'un territoire. Mais comment faire dialoguer les compétences techniques et les compétences stratégiques ? Il apparaît que les compétences de médiation sont les mieux à même de favoriser ce dialogue indispensable à la consolidation de compétences collectives. C'est pourquoi, la mise en œuvre de projets d'observatoires territoriaux fait appel à des profils hybrides. Cette combinaison de compétences est aujourd'hui peu présente dans l'ingénierie territoriale. En effet, les agents qui la maîtrisent, sur nos terrains, sont peu nombreux. Cela peut s'expliquer de plusieurs manières mais le frein principal, de notre point de vue, est encore un frein cognitif, de résistance face aux TIC en général, et dans l'exercice professionnel en particulier.

Comme la majorité des activités de développement territorial, l'observation du territoire interpelle à la fois les compétences des agents en tant qu'individu, les compétences des agents au sein de réseaux et de communautés de pratiques, mais aussi les compétences des institutions entrant dans le processus d'observation territoriale. La distinction entre compétence des individus et compétence des institutions apparaît capitale pour expliquer certains blocages dans la mise en œuvre d'un observatoire territorial. En effet, malgré

l'articulation des compétences des professionnels pouvant permettre de maîtriser l'ensemble des savoirs et savoir-faire nécessaires à la constitution et l'animation d'un observatoire de territoire, ou sachant les mobiliser, les institutions en jeu peuvent bloquer le processus de coopération. L'observatoire territorial pourra donc être un support à l'ingénierie territoriale si, et seulement si, les institutions impliquées en donnent la possibilité à leurs agents.

Nous avons également montré la diversité des pratiques et des logiques d'action des professionnels pyrénéens qui conduit à une certaine fracture entre promoteurs des TIC et professionnels démunis face à leur profusion et leur complexité. Néanmoins, et aussi variées que soient les pratiques des professionnels vis-à-vis des TIC, on retrouve un certain nombre de compétences-clés mises en jeu dans des projets d'observatoires territoriaux. Face à la faible maîtrise de l'ensemble de ces compétences par les agents, le recours à une ingénierie externe, notamment à des consultants, est alors la solution la plus usitée. Cette gestion, certes flexible, du projet, conduit, selon nous, à la fragilisation des conditions de travail des professionnels qui ne sont plus maîtres de leurs études, ni de l'information mobilisée. Le rapport aux TIC des professionnels pyrénéens montre que les compétences technologiques sont faiblement maîtrisées aujourd'hui au sein de l'ingénierie territoriale.

Au terme de ce travail, nous souhaitons également porter un regard réflexif quant à la démarche de recherche qualitative employée. Le lecteur recherchant la représentativité des différentes pratiques d'observation territoriale, la quantification des dispositifs existants ou la comparaison de méthodes de construction d'observatoires territoriaux pourra se sentir lésé. En effet, dans la mesure où il ne s'agissait pas de mesurer l'efficacité des dispositifs observés, nous avons privilégié la compréhension des processus en jeu et des compétences activées, plutôt que leur quantification. La limite de la quantification tient au fait qu'elle comporte le risque de ne s'intéresser qu'aux phénomènes ayant une forte représentativité et non à l'ensemble des initiatives sur les territoires. De plus, les pratiques non majoritaires peuvent annoncer les évolutions à venir, voire le devenir à long terme. La compréhension des compétences en jeu dans les projets observés, permise par les méthodes qualitatives, fait émerger des connaissances dont les partenaires peuvent se saisir. Nous avons cherché à comprendre pourquoi les professionnels du développement font appel à des dispositifs d'observation du territoire et pourquoi les résistances qu'ils rencontrent dans ces projets traduisent des évolutions de l'ingénierie territoriale plutôt que de quantifier ces dispositifs et le nombre d'agents qu'ils font intervenir.

Notre objectif à travers ce travail de thèse n'était pas d'engager un changement effectif des méthodes de conception ou du mode de pilotage d'un observatoire territorial. Pour que ce type de recherche-intervention ait lieu, il aurait fallu, en premier lieu, l'entreprendre sur un horizon plus long que celui permis par les trois ans dédiés à la thèse. De fait, la mobilisation

et la mise en œuvre d'une action collective à l'échelle d'un territoire tel que les Pyrénées ne peut s'appréhender sur un tel laps de temps, et ce d'autant plus que le terrain est inconnu du chercheur à ses débuts. Le travail dans le cadre de la bourse CIFRE nous a néanmoins permis d'initier de nombreux partenariats constructifs pour le travail de thèse. Il nous a, en outre, donné l'occasion de nous interroger sur le rôle des acteurs intermédiaires dans la construction de compétences collectives.

Du point de vue étymologique, la notion d'intermédiaire relève à la fois de l'entre-deux et de l'idée de transaction, de moyen. Notre problématique interroge à deux niveaux la question des dynamiques intermédiaires dans l'action publique. Du point de vue empirique, de nombreux professionnels se qualifient d'intermédiaires. Ils mettent en œuvre concrètement l'action publique, assurent la rencontre entre ses concepteurs et ses usagers, favorisent le dialogue entre différentes scènes sociales (Catlla M., 2005). Du point de vue de la co-construction de savoirs et de savoir-faire, la mise en réseau de compétences nécessite de créer des ponts entre institutions et familles d'acteurs du développement territorial. Les intermédiaires facilitent les échanges et les rencontres sur les territoires et entre territoires. Analyser l'instrument observatoire territorial comme un objet intermédiaire (Vinck, 1999 ; Jeantet, 1998) est également une piste de recherche stimulante pour poursuivre la réflexion. Les observatoires de territoire sont des lieux de rencontre de différents types d'acteurs (Lemoisson P. et al., 2009). Comme Vinck, qui a montré que les objets intermédiaires sont des médiateurs affectant les modalités de coordination au sein de réseaux, nous souhaitons mettre en avant le fait qu'une des caractéristiques de ces objets vient de leur fonction d'intermédiaire, dans l'espace et dans le temps. Plus que l'organisation, Vinck montre que ces objets sont la matérialisation des négociations et du consensus trouvés par l'ensemble des acteurs du réseau. Ces négociations et consensus sont l'expression, parfois la cristallisation, des rapports de force sur le territoire.

Notre thèse ouvre de nombreuses perspectives quant aux travaux sur le développement territorial. Nous avons choisi d'interroger plus particulièrement le passage d'une ingénierie du territoire à une ingénierie territoriale à travers la notion de compétence territoriale. Notre travail montre que les projets d'observatoires territoriaux ouvrent cette voie. De notre point de vue, la compétence territoriale consiste en une réflexion sur la manière de rendre un territoire compétent dans une optique de développement territorial. Par conséquent, comment l'ingénierie territoriale participe-t-elle de la compétence territoriale ? Les projets d'observatoires traduisent la volonté des professionnels du territoire de s'autonomiser et de devenir des acteurs responsables de leurs prises de décision. Nous pouvons traduire cette volonté en termes de compétence territoriale, c'est-à-dire, en termes de capacité à la prise de décision par les acteurs du territoire. Notre thèse montre que cette capacité est loin d'être

acquise. Nous démontrons également que certains acteurs s'invitent dans l'accompagnement à la construction de cette capacité de prise de décision. Nous allons donc dans le sens de Janin et al. (2011) pour qui l'ingénierie territoriale contribue à la compétence territoriale du fait de sa capacité à mobiliser des réseaux et de sa capacité de prise de responsabilité. Nous pouvons aller plus loin en nous demandant si l'observatoire territorial est un instrument de la compétence territoriale. Si l'on reprend les facteurs proposés par Janin et al. (2011), en ce qui concerne les projets d'observatoires territoriaux étudiés, nous avons mis en évidence que ces projets s'inscrivent dans l'histoire du territoire et favorisent l'émergence d'une culture territoriale. De plus, en détaillant les équipes des structures porteuses de projets d'observatoires, nous nous sommes attachée à prendre en compte les différentes formations et expériences des agents impliqués. Enfin, tous les projets étudiés sont portés par une structure assumant de manière ouverte cette responsabilité. Cependant, la présence de l'instrument observatoire territorial ne suffit pas à insuffler une dynamique collective : sont nécessaires également la volonté ainsi que la capacité à mobiliser les ressources pour engager une démarche collective. Il apparaît donc que l'observatoire territorial, à lui seul, ne suffit pas à rendre compétent un collectif d'acteurs sur un territoire donné. De plus, si nous définissons la compétence territoriale comme la somme de compétences collectives, d'une démocratisation de l'accès à l'information et d'un portage politique, il manque aux projets d'observatoires territoriaux étudiés ces deux dernières caractéristiques. Alors que, dans notre société, la diffusion des technologies ainsi que la possibilité de créer, diffuser et partager une connaissance territoriale sont toujours plus importantes, le grand absent des projets d'observatoires étudiés reste la société civile.

Ces conclusions appellent un travail sur l'accompagnement des agents et des élus. Sur les Pyrénées, il serait à décliner à la fois au niveau des méthodes d'accompagnement des projets d'observatoires ainsi qu'au niveau de la relation entre élus et professionnels du développement territorial. Une piste prometteuse pour approfondir ce travail est, selon nous, celle du questionnement vis-à-vis de la formation – qu'elle soit initiale, continue ou in situ – des professionnels mais aussi de leurs élus. Le défi de l'ingénierie territoriale est celui de participer à la constitution d'une société locale apprenante (Barthe L., 2011), en accompagnant chaque acteur dans l'expression de ses savoirs alors que les dispositifs actuels sont davantage centrés sur les savoirs experts. L'enjeu réside alors dans la création d'interfaces entre les sphères techniques, politiques et citoyennes du développement.

Bibliographie

ABDELMAKI L., COURLET C., 1996, *Les nouvelles logiques du développement,* Paris, 415 p.

AFRIAT C., GAY C., LOISIL F., 2006, *Mobilités professionnelles et compétences transversales,* Centre d'analyse stratégique, La documentation française, Paris, 103 p.

ALBALADEJO C., CASABIANCA F., 1997, *La recherche-action. Ambitions, pratiques, débats,* Quae Editions, Versailles, 212 p.

ALBALADEJO C., BARTHE L., COUIX N., 2004, *Les transformations des métiers du développement rural en France et en Argentine : de nouvelles compétences pour de nouveaux contextes,* Toulouse, 184 p.

ALBALADEJO C., HUBERT B., ROCHE B., 2009, "Chercheur en situation de partenariat, prescrire la subjectivité", pp. 131-154, in BEGUIN P. et CERF M., *Dynamique des savoirs, dynamique des changements,* Octares, Toulouse, 324 p.

ALBALADEJO C., BUSTOS CARA R., 2010, "Compétences, action collective et action publique dans le développement agricole localisé en Argentine", pp. 227-244, in MUCHNIK J. et DE SAINTE MARIE C., *Le temps des Syal, Techniques, vivres et territoires,* Quae éditions, Versaille, 314 p.

ALBALADEJO C., AURICOSTE C., BARTHE L., COUIX N., DUVERNOY I., GIRARD N., GROSS H., LABATUT J., LENORMAND P., 2010, *Le conseil agricole au carrefour du développement sectoriel et du développement territorial : accompagner l'activité agricole en situation,* ISDA, 12 p.

ALLARD F., COUIX N., 2007, *L'apprentissage de la coordination en situation complexe : quelles méthodologies de recherche ?,* 23rd EGOS Colloquium, 28 p.

ALTER N., 2000, *L'innovation ordinaire,* PUF, Paris, 278 p.

ALVERGNE C., TAULELLE F., 2002, *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire,* PUF, 304 p.

ARGYRIS C., SCHÖN D., 1978, *Organisational learning : A theory of action perspective,* Reading MA : Addison-Wesley, 344 p.

ARNAUD L., LE BART C., PASQUIER R., 2005, "Déplacements idéologiques et action publique. Le laboratoire des politiques territoriales", *Sciences de la société,* n°65, pp. 3-7.

ASTOLFI J.-P., DAROT E., GINSBURGER-VOGEL Y., TOUSSAINT J., 1997, *Mots-clés de la didactique des sciences : repères, définitions, bibliographies,* De Boeck, 193 p.

AURICOSTE C., COMPAGNONE C., ALBALADEJO C., CERF M., LARDON S., 2009, "Les formations aux métiers du développement territorial : quelles compétences développer ?", pp. 219-233, in COMPAGNONE C., AURICOSTE C. et LÉMERY B., *Conseil et développement en agriculture. Quelles nouvelles pratiques,* Quae éditions, Educagri, Versailles, Dijon, 263 p.

BARBIER R., 2005, "Quand le public prend ses distances avec la participation. Topiques de l'ironie ordinaire", *Natures Sciences Sociétés*, vol. 13, pp. 258-265.

BARON-YELLÈS N., 2009, *France, Aménager et développer les territoires,* La documentation française, Paris, 63 p.

BARON C., 2010, "La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique", *Droit et société /2*, vol. 54, pp. 329 -349.

BARRUE-PASTOR M., BARRUE M., 1991, *Architecture, élevage et société en montagne, une expérience pilote de développement local intégré dans les vallées pyrénéennes,* Editions du CNRS, Paris, 321 p.

BARTHE L., 1998, *Processus de différenciation des espaces ruraux et politiques de développement rural,* Thèse de doctorat, Université de Toulouse Le Mirail, 432 p.

BARTHE L., CASSE M.-C., CETTOLO H., DASCON F., 2001, *Les besoins de compétences des agents de développement local,* UTM « Dynamiques rurales » in INTERREG II C, Dynamiques d'organisation NTIC offres et besoins de compétences en appui au développement territorial des régions rurales Recueil des publications et des études TOME 1, 207 p.

BARTHE L., 2003, *Les compétences et le métier d'agent de développement dans les démarches territoriales hors chambres,* Actes du séminaire sur l'évolution du conseil en agriculture et les métiers du développement, 6 p.

BARTHE L., 2006, *Evolution des compétences dans les métiers du développement,* cours du DAA SPET, INPT-ENSAT, Toulouse.

BARTHE L., 2009, "Le développement territorial dans les espaces ruraux : nouveau défi des politiques publiques", pp. 99-114, in COMPAGNONE C., AURICOSTE C. et LÉMERY C., *Conseil et développement en agriculture, Quelles nouvelles pratiques*, Quae éditions, Educagri, Versailles, Dijon, 263 p.

BARTHE L., 2010, "Transformations et défis de l'ingénierie territoriale", *Territoires*, pp. 33-35.

BARTHE L., TROGNON L., 2011, "Ingénierie territoriale : des compétences construites au service du développement des territoires", pp. 165-180, in DAYAN L., JOYAL A., et LARDON S., *L'ingénierie de territoire à l'épreuve du développement durable*, L'Harmattan, Paris, 282 p.

BARTHE L., 2011, "Des communautés rurales aux sociétés locales apprenantes", *Territoires 2040*, vol. 1, pp. 89-93.

BAUDELLE G., PEYRONY J., 2005, "Le polycentrisme en France : cheminement d'un concept", *Territoires 2030*, pp. 89- 101.

BAUDELLE G., 2008, "L'aménagement du territoire à l'heure de l'Europe des 27 : une nouvelle donne ?", pp. 119-128, in FRÉMONT A., ALLEMAND S. et HEURFON E., *Aménagement du territoire. Changement de temps, changement d'espace*, Presses Universitaires de Caen, Caen, 382 p.

BEGUIN P., CERF M., 2009, *Dynamique des savoirs, dynamique des changements,* Octares Editions, Toulouse, 324 p.

BELIN O., 2007, "Expérience et recherche qualitative : appréhender « en complexité » des situations d'appropriation des outils d'intelligence collective", *Recherches qualitatives*, Hors Série, n°3, pp. 540-556.

BERTHOUD G., CERQUI D., FASSA F., ISCHY F., 2011, " Entre discours et pratiques : esquisse d'un état des lieux de la société de l'information", *Revue européenne des sciences sociales*, pp. 5-19.

BESSIN M., ROULLEAU-BERGER L., 2002, "Les armes du faible sont-elles de faibles armes ?", *L'Homme et la société*, n°143-144, pp. 3-11.

BERARD Y., CRÉSPIN R., 2010, *Aux frontières de l'expertise - Dialogues entre savoirs et pouvoirs,* Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 277 p.

BONGRAND P., LABORIER P., 2005, "L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ?", *Revue française de Science Politique*, vol. 55, n°1, pp. 73-111.

BONNIN P., 2004, *L'évolution des compétences dans les projets de développement local,* 74 p.

BORDIN P., 2002, *SIG concepts, outils et données,* Hermès Science Publications, 259 p.

BOURDIEU P., 1980, *Le sens pratique,* Editions de Minuit, Paris, 477 p.

BOURDIEU P., 2003, "L'objectivation participante", *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 5, n°150, pp. 43-58.

BOUTINET J.-P., 1990, *Anthropologie du projet,* PUF, Paris, 307 p.

BUISSON-FENET H., LE NAOUR G., 2008, *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments,* Octares Editions, Toulouse, 194 p.

BUISSON-FENET H., 2008, "Quels instruments d'action publique ? Des "technologies de pouvoir" à l'équipement professionnel des services publics comme "marchés internes"", pp. 181-185, in BUISSON-FENET H. et LE NAOUR G., *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Octarès Editions, Toulouse, 194 p.

BURCH S., 2006, *Société de l'information / Société de la connaissance,* http://vecam.org/article516.html

CABIN P., 1999, *Les organisations – Etat des savoirs,* Sciences Humaines Editions, Auxerre, 412 p.

CALENGE C., 2008, "Les échelles des aménagements des territoires", pp. 64-82, in JEAN Y. et VANIER M., *La France : aménager les territoires*, Armand Colin, Paris, 335 p.

CALLON M., 1986, "Eléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles St-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de St.Brieuc", *L'Année Sociologique*, vol. numéro spécial La Sociologie des sciences et des techniques, n°36, pp. 169-208.

CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie représentative*, Seuil, Paris, 358 p.

CASTELLS M., 1998, *La société en réseaux - L'ère de l'information*, Fayard, Paris, 609 p.

CATLLA M., 2005, "Des dynamiques intermédiaires au travail politique", pp. 37-61, in FILÂTRE D. et DE TERSSAC G., *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Octarès Editions, Toulouse, 306 p.

CATTLA M., 2008, "La vie des instruments : une approche processuelle de l'action publique", pp. 155-157, in BUISSON-FENET H. et LE NAOUR G., *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Octarès Editions, Toulouse, 194 p.

CAVESTRO W., DURIEU C., MONTCHATRE S., 2007, *Le travail et la reconnaissance des compétences*, Economica, Paris, 224 p.

CAVESTRO W., COLIN T., GRASSER B., 2007, "La gestion des compétences à l'épreuve de la compétence collective", pp. 15-30, in CAVESTRO W., DURIEU C. et MONTCHATRE S., *Le travail et la reconnaissance des compétences*, Economica, Paris, 224 p.

CHEBROUX J.-P., 2007, *Créer et animer un observatoire local*, Territorial éditions, Voiron, 111 p.

Conseil national de l'évaluation, Commissariat général du Plan, 2003, « *Les politiques de développement rural* », *Rapport de l'instance d'évaluation* présidée par Daniel Perrin, La documentation française, Paris, 479 p.

Commissariat général du Plan, Conseil national de l'évaluation, BAZIN G. rapporteur général, 1999, *L'Evaluation de la politique de la Montagne : rapport de l'instance d'évaluation*, La documentation française, Paris, 2 vol., 815 p.

COLLARD D., RAULET-CROSET N., 2005, "Les dispositifs de médiation sociale: des espaces d'apprentissage intermédiaires ?", pp. 124-132, in FILÂTRE D. et DE TERSSAC G., *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Octarès Editions, Toulouse, 306 p.

COPANS J., 1996, *Introduction à l'ethnologie et à l'anthropologie*, Armand Colin, Paris, 128 p.

CORCUFF P., 2005, "Figures de l'individualité, de Marx aux sociologies contemporaines. Entre éclairages scientifiques et anthropologies philosophiques", *EspacesTemps.net*, http://espacestemps.net/document1390.html.

CRESPY C., 2008, "Introduction – Concevoir et construire les instruments : principes de légitimité et de justification", pp. 27-28, in BUISSON-FENET H. et LE NAOUR G., *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Octarès Editions, Toulouse, 194 p.

CROZET Y., 1996, "Le territoire n'est pas une « boîte noire »", in ABDELMAKI L. et COURLET C., *Les nouvelles logiques du développement*, L'Harmattan, Paris, 415 p.

CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Editions du Seuil, Paris, 500 p.

DAVID P.-A., FORAY D., 2002, "Une introduction à l'économie et à la société du savoir", *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 171, pp. 13-28.

DAYAN L., JOYAL A., LARDON S., 2011, *Ingénierie de territoire à l'épreuve du développement durable*, L'Harmattan, Paris, 282 p.

DE LA RUPPELLE G., MOURICOU P., 2009, *Donner du sens à ses données qualitatives en Systèmes d'information : deux démarches d'analyse possibles à l'aide du logiciel NVivo 8*, 14ème colloque de l'AIM, 12 p.

DE SAINT LAURENT-KOGAN A.-F., METZGER J.-L., 2007, *Où va le travail à l'ère du numérique ?*, Les presses ParisTech, Mines Paris, 273 p.

DE SÈDE MARCEAU M.-H., 2002, *Géographie, territoires et instrumentations : état des lieux, réflexions épistémologiques et perspectives de recherche*, Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches, Université de Franche-Comté, 213 p.

DE SÈDE MARCEAU M.-H., MOINE A., 2009, *Observation: Concepts and Implications*, International Conference of Territorial Intelligence, Besançon 2008, Papers on Tools and methods of Territorial Intelligence, MSHE, Besançon, 223 p.

DEBARBIEUX B., VANIER M., 2002, *Ces territorialités qui se dessinent*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 267 p.

DEBARBIEUX B., LARDON S., 2003, *Les figures du projet territorial*, Éditions de l'Aube-Datar, Paris, 272 p.

DEMAZIÈRE D., DUBAR C., 1997, *Analyser les entretiens biographiques : l'exemple de récits d'insertion*, Nathan, Paris, 350 p.

DEMAZIÈRE D., 2008, "Compétitivité et attractivité : « même combat » au niveau national et local ?", pp. 113-118, in FRÉMONT A., ALLEMAND S. et HEURFON E., *Aménagement du territoire. Changement de temps, changement d'espace*, Presses Universitaires de Caen, Caen, 382 p.

DESTHIEUX G, 2005, *Approche systémique et participative du diagnostic urbain : processus de représentation cognitive du système urbain en vue de l'élaboration d'indicateurs géographiques*, Thèse de doctorat, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, 237 p.

DI MEO G., 2004, "Pour une approche compréhensive et complexe des objets géographiques", *Cahiers géographiques, N°5*, pp. 97-104.

DI MÉO G., 1996, *Les territoires du quotidien*, L'Harmattan, Paris, 207 p.

DOUILLET A.-C., 2005, "Les politiques contractuelles de développement rural: désectorisation ou design territorial ? Les recompositions de l'action publique aux prises avec l'intérêt territorial des élus et des collectivités publiques", pp. 75-92, in FAURE A. et

DOUILLET A.-C., *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 300 p.

DOUILLET J.-P., BARRE P., 2003, *Forum national et Ateliers internationaux sur la concertation et la médiation environnementale pour une gestion durable des territoires*, 50 p.

DUBOIS J., 2009, *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 216 p.

DUPORT J.-P., 2008, "Le magistère et la boussole", pp. 71-76, in FRÉMONT A., ALLEMAND S. et HEURFON E., *Aménagement du territoire. Changement de temps, changement d'espace*, Presses Universitaires de Caen, Caen, 382 p.

DURAN P., THOENIG J.-C., 1996, "L'État et la gestion publique territoriale ", *Revue française de Science Politique*, vol. 46, n°4, pp. 580-623.

ELLUL J., 1977, *Le système technicien*, Calmann-Lévy, 337 p.

EPSTEIN R., 2005, "Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires", *Esprit*, pp. 96-111.

ERTZ O., 2009, "Collaborative Geospatial Knowledge Production", *Bulletin e-geo.ch*, vol. 23, n°7, pp. 4-6.

ESPOSITO-FAVA A., 2010, *Territorialisations et action agricole : quelles ressources et dispositifs pour quelles gouvernances ? Une analyse à partir des cas du Parc Naturel Régional des Marais du Bessin et du Cotentin, de Métropole Savoie et de Rovaltain*, Université de Grenoble, Institut de Géographie Alpine, 410 p.

EYCHENNE C., 2006, *Hommes et troupeaux en montagne*, L'Harmattan, Paris, 320 p.

FAGET J., 2006, "Médiation et post-modernité. Légitimation ou transformation de l'action publique ?", *Négociations*, vol. 2, n°6, pp. 51-62.

FAURE A., DOUILLET A.-C., 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 300 p.

FERRASSE J. et al., 1990, Aude : éléments pour un projet de développement, Université de Toulouse-Le Mirail, Toulouse, 467 p.

FEYT G., 2004, "Les métiers du territoire face aux technologies de l'information géographique : Babel et esperanto", pp. 55-70, in ROCHE S. et CARON C., *Aspects organisationnels des SIG*, Lavoisier, Paris, 312 p.

FEYT G., 2007, "Redistribution des pouvoirs, redistribution des cartes", pp. 107-115, in FAURE A. et NÉGRIER E., *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, L'Harmattan, Paris, 304 p.

FEYT G., 2010, *L'information territoriale c'est encore meilleur partagé…*, Géoséminaire, Montpellier.

FILÂTRE D., DE TERSSAC G., 2005, *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique,* Octarès Editions, Toulouse, 306 p.

FILÂTRE D., 2005, "Les dynamiques intermédiaires comme révélateur des transformations de l'action publique", pp. 261-283, in FILÂTRE D. et DE TERSSAC G., *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, Octarès Editions, Toulouse, 306 p.

FOUCAULT M., 1975, *Surveiller et Punir : naissance de la prison,* Gallimard, Paris, 360 p.

FOUCAULT M., 2004, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France, 1977-1978.,* Gallimard, Seuil, Paris, 430 p.

FRÉMONT A., 2008, "Le temps, les territoires, les citoyens", pp. 7-14, in FRÉMONT A., ALLEMAND S., et HEURFON E., *Aménagement du territoire. Changement de temps, changement d'espace*, Presses Universitaires de Caen, Caen, 382 p.

FRIEDBERG E., 1993, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée,* Seuil, Paris, 405 p.

GALLAS A., 2010, *Précarité et mobilités des journaliers agricoles uruguayens résidant en ville,* Thèse de doctorat, Université Toulouse-Le Mirail, 482 p.

GANGLOFF F., 2011, *Le nouveau management public et la bureaucratie professionnelle,* 17 p.

GAUDIN J.-P., 1999, *Gouverner par contrat, l'action publique en question,* Presses de Sciences Po, Paris, 233 p.

GAUDIN T., 1998, *De l'innovation,* Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 171 p.

GERBAUX F., 1989, "La montagne comme lieu de la complexité", *Revue de géographie alpine,* vol. 77, n°1-3, pp. 307-323.

GIRARDOT J.-J., 2004, *Intelligence territoriale et participation,* 3ème Rencontres « TIC et Territoires : quels développements » de Lille, 13 p.

GONTCHAROFF G., PECQUEUR B., 2010, "Les enjeux globaux ne peuvent se résoudre que par des dynamiques territoriales", *Territoires,* vol. n°511, pp. 24-27.

GUIGOU J.-L., 2008, "Préface", pp. 6-18, in JEAN Y. et VANIER M., *La France : aménager les territoires,* Armand Colin, Paris, 335p.

GUIHÉNEUF P.-Y., CAUCHOIX F., BARRET P., CAYRE P., 2006, *La formation au dialogue territorial. Quelques clés issues d'une réflexion collective,* Educagri Editions, Dijon, 194 p.

GUISEPELLI E., LEVRAULT F., NGUYEN E., COLOMBO E., LENORMAND P., 2009, *Cahier des charges pour la mise en place de sessions de formations aux observatoires,* 42 p.

GUITTET A., 1995, *Développer les compétences par une ingénierie de la formation,* ESF Editeur, Thiron, 200 p.

GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE E., ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire,* Economica, Paris, 186 p.

GUMUCHIAN H., PECQUEUR B., 2007, *La ressource territoriale,* Economica, Anthropos, Paris, 252 p.

GUY C., 2008, *Aménager les territoires, de la loi au contrat,* Presses Universitaires de Rennes, collection « DIDACT géographie », Rennes, 225 p.

HALPERN C., LE GALÈS P., 2011, "Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne", *Revue française de Science Politique,* vol. 61, pp. 51-78.

HASSENTEUFEL P., 2010, "Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics", *Informations sociales,* vol. 1, n°157, pp. 50-58.

HELLEC F., 2011, "Une étude sociologique du métier d'inséminateur. Les facettes d'une recherche-intervention", *FaçSADe,* 4 p.

HOUÉE P., 1996, *Les politiques de développement rural : Des années de croissance au temps d'incertitude,* INRA, Economica, Paris, 324 p.

HUTCHINS E., 1995, *Cognition in the Wild MA,* MIT Press, Cambridge.

JACOB C., 1992, *L'empire des cartes, Approche théorique de la cartographie à travers l'histoire,* Paris, 537 p.

JAMBES J.-P., 2001, *Territoires apprenants,* L'Harmattan, Paris, 200 p.

JANIN C., GRASSET E., LAPOSTOLLE D., TURQUIN E., 2011, *L'ingénierie, signe d'intelligence territoriale ?,* Economica, Anthropos, Paris, 142 p.

JEAN Y., 2008, "De l'État aménageur aux nouveaux territoires d'action publique", pp. 27-63, in JEAN Y. et VANIER M., *La France : aménager les territoires,* Armand Colin, Paris, 335 p.

JEANNERET Y., 2007, *Y a-t-il (vraiment) des technologies de l'information ?,* Presses universitaires du septentrion, Lille, 200 p.

JEANNOT G., 2005, "Les métiers flous du développement rural,", *Sociologie du travail, n°47,* pp. 17-35.

JEANNOT G., 2005b, "De la GEPEEC aux cadres statutaires, la progressive émergence du "métier" dans la fonction publique d'Etat en France", *Revue française d'administration publique,* n°116, pp. 595-608.

JEANNOT G., 2007, "A quoi ne se réfèrent pas les référentiels métiers des agents de développement local ?", *Formation emploi,* vol. 4, n°100, pp. 121-135.

JEANTET A., 1998, "Les objets intermédiaires dans la conception. Eléments pour une sociologie des processus de conception", *Sociologie du travail,* vol. 3, pp. 291-316.

JOBERT B., MULLER P., 1987, *L'Etat en action, Politiques publiques et corporatisme,* PUF, Paris, 242 p.

JOBERT B., 1995, "Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction de normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche", pp. 13-23, in FAURE A., POLLET G. et WARIN P.-H., *La construction du sens dans les politiques publiques : Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, 191 p.

JOERIN F., 2008, *Information et aide à la décision territoriale,* Conférence Internationale d'Intelligence Territoriale, Besançon, 21 p.

JOERIN F., LÉANZA Y., RONDIER P., 2010, *Information, représentations sociales et aide à la décision : éléments de réflexion et illustration,* OPDE 2010 Montpellier, 9 p.

JOLIVEAU T., 2004, *Géomatique et gestion environnementale du territoire. Recherches sur un usage géographique des SIG,* Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches. Université Jean Monnet, St Etienne., 504 p.

KAUFMANN J.-C., 1996, *L'entretien compréhensif,* Nathan, Paris, 128 p.

KAYSER B., 1990, *La renaissance rurale,* Armand Colin, Paris, 316 p.

KOUZMINE Y., 2007, *Dynamiques et mutations territoriales du Sahara algérien vers de nouvelles approches fondées sur l'observation,* Thèse de doctorat, Université de Franche-Comté, 425 p.

LAHIRE B., 1996, "Eléments pour une théorie des formes socio-historiques d'acteur et d'action", *Revue européenne des sciences sociales, Tome XXXIV*, n°106, pp. 69-96.

LAJARGE R., 2000, *Territorialités intentionnelles. Des projets à la création des Parcs Naturels Régionaux (Monts d'Ardèche et Chartreuse),* Thèse de Géographie, Université Joseph Fourier, Grenoble, 663 p.

LANDEL P.-A., 2006, *Entre politique publique et action publique: l'ingénierie territoriale,* communication aux journées d'étude de l'IEP de Grenoble, intitulées « Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale », 11 p.

LAPOSTOLLE D., 2010a, *Le dilemme de l'ingénierie territoriale : socialiser les instruments d'action publique ou instrumentaliser la société ?,* Deuxièmes rencontres du territoire : Les territoires, acteurs du changement, Grenoble.

LAPOSTOLLE D., 2010b, *L'ingénierie territoriale vue des pays : Une bureaucratie professionnelle territoriale en gestation,* Thèse de doctorat, Université Lumière Lyon 2, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 342 p.

LARDON S., MAUREL P., PIVETEAU V., 2001, "Modèles spatiaux pour le développement territorial : vue d'ensemble d'une démarche en cours", pp. 23-35, in LARDON S., MAUREL P., PIVETEAU V., 2001, *Représentations spatiales et développement territorial,* Hermes - Lavoisier, Paris, 437 p.

LARDON S., MAUREL P., PIVETEAU V., 2001, *Représentations spatiales et développement territorial,* Hermes - Lavoisier, Paris, 437 p.

LARDON S., PIVETEAU V., LELLI L., 2005, "Le diagnostic des territoires", *Géocarrefour*, vol. 80, n°2, pp. 71-74.

LARDON S., PIN J.-F., 2007, "Itinéraires de territoires", pp. 7-12, in LARDON S., MOQUAY P. et POSS Y., *Développement territorial et diagnostic prospectif. Réflexions autour du viaduc de Millau*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 376 p.

LARDON S., CHIA E., REY-VALETTE H., 2008, "Introduction : Dispositifs et outils de gouvernance territoriale", *Norois [En ligne], 209 | 2008/4*, pp. 7-13.

LARDON S., 2011, "Chaîne d'ingénierie territoriale : diversité des acteurs dans la conduite d'un projet de territoire", pp. 147-163, in DAYAN L., JOYAL A. et LARDON S., *L'ingénierie de territoire à l'épreuve du développement durable*, L'Harmattan, Paris, 282 p.

LASCOUMES P., 2004, "La Gouvernementalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir", *Le Portique*, vol. 13-14, 14 p.

LASCOUMES P., LE GALÈS P., 2005, *Gouverner par les instruments*, Les presses de Science Po, Paris, 369 p.

LASCOUMES P., LE GALÈS P., 2005, "L'action publique saisie par ses instruments", pp. 11-44, in LASCOUMES P. et LE GALÈS P., *Gouverner par les instruments*, Les presses de Science Po, Paris, 369 p.

LASCOUMES P., LE GALÈS P., 2007, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 128 p.

LASCOUMES P., SIMARD L., 2011, "L'action publique au prisme de ses instruments", *Revue française de Science Politique*, vol. 61, pp. 5-22.

LE BOTERF G., 2004, *Travailler en réseau, Partager et capitaliser les pratiques professionnelles*, Editions d'Organisation, Paris, 158 p.

LE BOTERF G., 2004, "Evaluer la compétence d'un professionnel : trois dimensions à explorer", *Personnel*, vol. 451, pp. 18-21.

LE BOTERF G., 2006, *Ingénierie et évaluation des compétences*, Editions d'Organisation, Paris, 606 p.

LE BOTERF G., 2008, *Repenser la compétence*, Editions d'organisation, Paris, 140 p.

LE GOFF R., 2011, "Aménagement Numérique, Attractivité des Territoires et Développement Durable", pp. 73-97, in DAYAN L., JOYAL A. et LARDON S, *L'ingénierie de territoire à l'épreuve du développement durable*, L'Harmattan, Paris, 282 p.

LEMOISSON P., PASSOUANT M., MARTINAND P., 2009, *Conception des observatoires : questions méthodologiques et applications à des projets*, Rencontres SIG La Lettre, URL : http://www.sig-la-lettre.com/pdf-secure/R2009-Obs-lemoisson.pdf, 28 p.

LENORMAND P., BARTHE L., 2010, *The role of development agents in territorial observatories : lessons to be learned from the "SIG Pyrénées" experience*, IT-GO, 8 p.

LENORMAND P., PLAINECASSAGNE L., 2010, *Infrastructure de Données Spatiales et ingénierie territoriale : une approche empirique à partir du SIG Pyrénées,* SAGEO 2010, Toulouse, pp. 388-392.

LERAY J., 2011, *Les services déconcentrés de l'Equipement face à la réforme de leur ministère. Quelles évolutions récentes en termes de missions et quels impacts sur les métiers ? Eclairage à partir d'études de cas en Midi-Pyrénées,* Journée d'étude « Nouvelles professions et nouvelles professionnalités de l'action publique » organisée par le CERTOP à l'Université Toulouse-Le Mirail le 10 février 2011, 12 p.

LEROUX S., 2010, *Le nouvel "âge d'or" du territoire. Les Technologies de l'Information et de la Communication au regard de l'autonomie et de la justice spatiales (Maurienne, Diois, Vésubie),* Thèse de doctorat, Université de Grenoble.

LÉVY-LEBOYER C., 2003, *La gestion des compétences,* Editions d'organisation, Paris, 165 p.

LIVET P., THÉVENOT L., 2004, "Les catégories de l'action collective", pp. 163-191, in ORLÉAN A., *Analyse économique des conventions*, PUF, Paris, 432 p.

MABILEAU A., 1992, *Le système local en France,* Clefs, 159 p.

MAGNE M.-A., 2007, *Modéliser le système d'information des agriculteurs – le cas des éleveurs bovins allaitants,* Thèse de doctorat, Université de Montpellier 2, 342 p.

MARTINAND P., BARRIÈRE O., BENOÎT M., DUPRAZ P., PASSOUANT M., PECH M., RUELLE P., 2008, *Apport des observatoires pour la gouvernance territoriale,* 9 p.

MAUREL P., 2001, "Les représentations spatiales", pp. 75-108, in LARDON S., MAUREL P. et PIVETEAU V., *Représentations spatiales et Développement territorial*, Hermes - Lavoisier, Paris, 437 p.

MERLIN P., 1988, *Géographie de L'aménagement,* PUF, Paris , 334 p.

MÉRIAUX O., 2005, "Le débordement territorial des politiques sectorielles", pp. 27-32, in FAURE A. et DOUILLET A.-C., *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 300 p.

MICHUN S., 2007, *Ressources humaines et développement territorial, Etude exploratoire sur six territoires du Languedoc-Roussillon,* 69 p.

MICHUN S., THÉVENIAULT M., LOUKIANOFF S., 2008, *Vers un dénombrement des professionnels du développement territorial : enquête exploratoire en Languedoc-Roussillon,* 107 p.

MIÈGE B., 2002, "La société de l'information : toujours aussi inconcevable", *Revue européenne des sciences sociales*, n°123, pp. 41-54.

MOINE A., 2007, *Le territoire : comment observer un système complexe,* L'Harmattan, Paris, 176 p.

MOQUAY P., MAUREL P., LARDON S., PIVETEAU V., 2001, "Pour un usage raisonné des représentations participatives : bilan et perspectives", pp. 411-437, in LARDON S., MAUREL P. et PIVETEAU V., *Représentations spatiales et développement territorial*, Hermes - Lavoisier, Paris, 437 p.

MORIN E., 2005, *Complexité restreinte, complexité généralisée*, Colloque de Cerisy, « Intelligence de la complexité : épistémologie et pragmatique », 26 juin 2005, 16 p.

MORISET B., 2005, *Regard géographique sur le paradigme numérique. Technologies de l'information et de la communication, espace, territoires*, Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches, Université Jean Moulin Lyon 3, 283 p.

MULLER P., 1995, "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", pp. 153-179, in FAURE A., POLLET G. et WARIN P.-H., *La construction du sens dans les politiques publiques : Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, 191 p.

MULLER P., 2003, *Que sais-je : Les politiques publiques*, Paris, 5ème édition, PUF, 127 p.

MULLER P., 2005, "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs", *Revue française de Science Politique*, vol. 55, n°1, pp. 155-187.

NAGELS M., LE GOFF M., 2008, *Des référentiels de compétences innovants : Quelle appropriation par les enseignants ?*, 5ème colloque "Questions de pédagogies dans l'enseignement supérieur". Enseigner, étudier dans le supérieur : pratiques pédagogiques et finalités éducatives, Brest, 11 p.

NAY O., SMITH A., 2002, "Les intermédiaires en politique - Médiation et jeux d'institutions", pp. 1-21, in NAY O. et SMITH A., *Le gouvernement du compromis - Courtiers et généralistes de l'action politique*, Economica, Paris, 237 p.

NOUCHER M., DE SÈDE-MARCEAU M.-H., GOLAY S., PORNON H., 2006, *Les Technologies de l'Information Géographique : Aubaine ou obstacle pour produire ensemble des données sur le territoire ?*, 15 p.

NOUCHER M., 2007, *Contributions socio-cognitives aux dynamiques de coopérations inter-organisationnelles autour de l'information géographique*, GéoCongrès Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007, 15 p.

NOUCHER M., 2009, *La donnée géographique aux frontières des organisations : approche socio-cognitive et systémique de son appropriation*, Thèse de doctorat, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, 215 p.

ORLIKOWSKI W.-J., 1999, "L'utilisation donne sa valeur à la technologie", *Les Echos*, 5 p.

PAULET-PUCCINI S., 2008, "Introduction – Quelques voies résistibles du changement : l'action publique équipée, entre continuités et ruptures dans les pratiques", pp. 61-62, in BUISSON-FENET H. et LE NAOUR G., *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Octarès Editions, Toulouse, 194 p.

PECQUEUR B., 1989, *Le développement local*, Syros, Paris, 132 p.

PEMARTIN D., 1999, *Gérer par les compétences ou comment réussir autrement*, Management et Société, Caen, 128 p.

PETTIGREW A.-M., 1990, "Longitudinal Field Research on Change : Theory and Practice", *OrganizationScience*, vol. 1, n°3, pp. 267-292.

PÉRIBOIS C., 2008, *Usages de l'information géographique dans la gestion participative du territoire, Regards croisés en France, en Belgique et au Québec,* Thèse de doctorat, Université d'Angers, 375 p.

PÉRIGORD M., 2008, "Aménager le massif central", pp. 169-179, in JEAN Y. et VANIER M., *La France : aménager les territoires*, Armand Colin, Paris, 335 p.

PINSON G., 2005, "Le projet urbain comme instrument d'action publique", pp. 199-233, in LASCOUMES P. et LE GALÈS P., *Gouverner par les instruments* , Presses de Science Po, Paris, 369p.

PIPONNIER A., 2010, "Observer pour gouverner : information, prescription et médiation dans les observatoires numériques territoriaux", *Études de communication*, pp. 109-126.

PIVETEAU V., 2009, *Une géographie pour raisonner l'espace et construire les territoires,* Mémoire d'Habilitation à diriger les recherches, Ecole Normale Supérieure Lettres et sciences humaines, Lyon, 96 p.

PIVETEAU V., 2010, *L'ingénierie territoriale : pour un parti pris géographique,* Habilitation à diriger les recherches, Ecole Normale Supérieure Lettres et sciences humaines, Lyon, 114 p.

POLOMBO N., 2007, *Information géographique et SIG dans les conseils généraux : outils et méthodes pour la prospective territoriale,* ASRDLF, 17 p.

PORNON H., 1998, *SIG, pouvoir et organisations, géomatique et stratégies d'acteurs,* l'harmattan, Paris, 255 p.

PORNON H., 2011, *SIG la dimension géographique du système d'information,* Dunod, 271 p.

PROULX S., 2004, *La révolution internet en question,* Québec Amérique, Montréal, 143 p.

RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir,* LITEC, Paris, 249 p.

RAFFESTIN C., 1986, "Ecogénèse territoriale et territorialité", pp. 173-185, in AURIAC F. et BRUNET R., *Espaces, jeux et enjeux,* Fayard, Paris, 343 p.

RAFFESTIN C., 2006, "Réflexions hétérodoxes sur la globalisation", *Revue européenne des sciences sociales*, n°134, pp. 247-257.

RAULET-CROSET N., 2008, "La dimension territoriale des situations de gestion", *Revue française de gestion, 2008/4, n° 184,* pp. 137-150.

REPETTI A., 2004, *Un concept de monitoring participatif au service des villes en développement. Approche méthodologique et réalisation d'un observatoire urbain,* Thèse de doctorat Ès Sciences, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, 199 p.

RICHEBE N., 2007, "La fabrique des compétences collectives", pp. 47-60, in CAVESTRO W., DURIEU C. et MONTCHATRE S., *Le travail et la reconnaissance des compétences*, Economica, Paris, 224 p.

ROCHE S., 2000, *Les enjeux sociaux des Systèmes d'Information Géographique, Le cas de la France et du Québec*, l'Harmattan, Paris, 128 p.

ROCHE S., 2003, "Usages sociaux des technologies de l'information géographique et participation territoriale", pp. 61-82, in DEBARBIEUX B. et LARDON S., *Les figures du projet territorial*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 272 p.

ROUX E., FEYT G., 2011, *Observatoires territoriaux : sens et enjeux,* La documentation française, Paris, 107 p.

ROUXEL F., RIST D., 2000, *Le développement durable, approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux, Lyon, Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques*, CERTU, 147 p.

SAINSAULIEU R., 2001, *Sociétés en mouvement. La ressource des institutions intermédiaires*, Desclée de Brouwer, Paris, 227 p.

SALAME G., 2000, "Les deux faces du monde globalisé: une exploration", *Critique internationale*, n°7, pp. 58-68.

SALEZ P., 2008, "Aménagement du territoire : la France vue d'Europe", pp. 83-96, in JEAN Y. et VANIER M., *La France : aménager les territoires*, Armand Colin, Paris, 335 p.

SEBILLOTE M., 2001, "Les fondements épistémologiques de l'évaluation des recherches tournées vers l'action", *Natures Sciences Sociétés*, vol. 9, n°3, pp. 8-15.

SECHET R., VESCHAMBRE V., 2006, *Penser et faire la géographie sociale. Contribution à une épistémologie de la géographie sociale,* Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 397 p.

SIMOES A., 2007, *La réforme agraire en Amazonie brésilienne : innovation et apprentissage social*, Thèse de doctorat, Université Toulouse-Le Mirail, 444 p.

SIMOULIN V., 2003, "La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne", *Droit et Société*, vol. 54, pp. 307-328.

SIMOULIN V., 2007, "La gouvernance territoriale : dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles", pp. 15-32, in PASQUIER R., SIMOULIN V., et WEISBEIN J., *La gouvernance territoriale : Pratiques, discours et théories*, LGDJ collection Droit et Société, 240 p.

SIMOULIN V., 2011, "Du montage d'un projet à sa réalisation : des ingénieries différenciées comme condition d'accès au développement durable ?", pp. 181-194, in DAYAN L., JOYAL A., et LARDON S., *L'ingénierie de territoire à l'épreuve du développement durable*, L'Harmattan, Paris, 282 p.

SMITH A., 1995, "Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network", pp. 103-124, in FAURE A., POLLET G., et WARIN P.-H., *La construction du sens*

dans les politiques publiques : Débats autour de la notion de référentiel, L'Harmattan, Paris, 191 p.

SOULARD C., LENORMAND P., VIANEY G., 2009, "Initier des projets agricoles partagés en territoire périurbain : intervention des agents des chambres d'agriculture", pp. 137-152 in COMPAGNONE C., AURICOSTE C., LEMERY B., *Conseil et développement en agriculture : quelles nouvelles pratiques ?* Quae éditions, Educagri, Versailles, Dijon, 263 p.

STEYEART P., 2009, "Intervenir pour connaître et agir : le chercheur "acteur-auteur" du changement technique et social", pp. 93-109, in BÉGUIN P. et CERF M., *Dynamique des savoirs, dynamique des changements*, Octarès Editions, Toulouse, 324 p.

TONNEAU J.-P., PIRAUX M., COUDEL E., GUILHERME DE AZEVEDO S., 2009, "Evaluation du développement territorial comme processus d'innovation et d'institutionnalisation : le cas du Territoire du Alto Sertão do Piauí e Pernambuco au Nordeste du Brésil", *VertigO*, vol. 9, n°3, pp. 1-14.

TOURAINE A., 1965, *Sociologie de l'action*, Seuil, Paris, 507 p.

TOURMEN C., 2007, "Activité, tâche, poste, métier, profession : quelques pistes de clarification et de réflexion", *Santé Publique*, vol. 19, pp. 15-20.

TSOUKIAS A., 2006, "De la théorie de la décision à l'aide à la décision", pp. 25-69, in BOUYSSOU D., DUBOIS D., PIRLOT M., PRADE H., *Concepts et méthodes pour l'aide à la décision : outils de modélisation, vol. 1*, Lavoisier-Hermès, Paris, 288 p.

VANIER M., 1995, "La petite fabrique de territoires, en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques", *Revue de géographie de Lyon*, vol. 70, n°2, pp. 93-102.

VANIER M., 2008, *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Economica, Paris, 160 p.

VANIER M., 2008b, "L'aménagement des territoires, demain", pp. 308-313, in JEAN Y. et VANIER M., *La France Aménager les territoires*, Armand Colin, Paris, 335p.

VANIER M., ESTÈBE P., BÉHAR D., 2010, "Mécano territorial : de l'ordre territorial à l'efficacité interterritoriale", *Pouvoirs Locaux*, vol. 83, pp. 79-83.

VERSPIEREN M.-R., 1990, *Recherche action de type stratégique et science(s) de l'éducation*, coédition l'Harmattan et Contradictions, Paris, Bruxelles, 396 p.

VIDAL P., 2002, *La région face à la société de l'information - le cas de Midi-Pyrénées et de Poitou-Charentes*, Thèse de doctorat, Université Toulouse-Le Mirail, 381 p.

VINCK D., 1999, "Les objets intermédiaires dans les réseaux de coopération scientifique : Contribution à la prise en compte des objets dans les dynamiques sociales", *Revue Française de Sociologie*, vol. 40, n°2, pp. 385-414.

VYGOSTKI L., 1978, *Mind in Society. the development of hiher psychological process*, Harward University Press, Cambridge & London.

WEBER M., 1995, *Économie et société*, Éditions Plon, Agora, Paris, 410 p.

WELLER J.-M., 2008, "Introduction - Prendre au sérieux les instruments ou quatre manières d'analyser l'action publique", pp. 15-23, in BUISSON-FENET H. et LE NAOUR G., *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Octarès Editions, Toulouse, 194 p.

WENGER E., LAVE J., 1991, *Situated Learning Legitimate Peripherical Participation*, Cambridge University Press, New York.

WENGER E., 1998, *Communities of Pratices* : *learning, meaning and identity*, Cambridge University Press, New York.

WENGER E., MCDERMOTT R., SNYDER W.-M., 2002, *Cultivating Communities of Practice*, Harvard Business School Press.

ZARIFIAN P., 2001, *Le modèle de la compétence*, Editions Liaisons, 114 p.

ZITTOUN P., 2005, *Les indicateurs, un nouveau mode de régulation des échanges polycentriques ?*, Association Française de Science Politique, 132 p.

Etudes et Rapports

Actes de l'Université d'été du développement local, 2010, 88 p.

ARADEL, 2005, *Le référentiel de compétences des professionnels du développement territorial*, 46 p.

BARTHE L., CASSE M.-C., CETTOLO H., DASCON F., LAGARDE S., PAILLARD D., 2004, *Enquête sur les employeurs des agents de développement local de la région Midi-Pyrénées*, 116 p.

BARTHE L., MILIAN J., TAULELLE F., 2009, *Les Pôles d'excellence rurale : processus, gouvernance et plus-value dans les trajectoires de développement des territoires*, Université de Toulouse-Le Mirail, 164 p.

Convention interrégionale de massif des Pyrénées 2007-2013, 2007, 14 p.

Co-Obs, Méthode de conception collaborative d'observatoires, 2010, 30 p.

CARTON A., JANIN C., GRASSET E., 2010, *Agents de développement rural en Rhône-Alpes : VOTRE MÉTIER ÉVOLUE !*, Résultats de l'enquête 2009 et mise en perspective, document de restitution (janvier 2010), 21 p.

DIACT, 2008, *Cahier des charges pour une étude sur le sens et les enjeux inhérents aux observatoires territoriaux*, Paris, 5 p.

ETD, 2006, *L'ingénierie de développement territorial mobilisée dans les pays*, 17p.

FING, 2011, *Guide pratique de l'ouverture des données publiques territoriales, guide à l'usage des territoires et de leurs partenaires, Version de travail n°1*, 66 p.

Midi Marketing, MC2 Consultants, Rapport 2010, *Réalisation d'une étude stratégique : quelles orientations et quelles actions pour l'Interconsulaire Pyrénéen ?*, 52 p.

RCT, 2007, *La qualité des prestations en ingénierie territoriale : un état des lieux des enjeux. Enquête nationale sur l'ingénierie territoriale*, 7 p.

PIN J.-F. (coord.), BEYRAND S., SERGENT P., *L'ingénierie du développement territorial – Dynamisme et enjeux économiques d'un secteur d'activités*, DIACT, CDC, 2007, 65 p.

Plan stratégique 2007-2013, SIG Pyrénées, *Collaborer et apprendre pour construire ensemble une vision partagée des Pyrénées*, 2008, 12 p.

Schéma interrégional d'aménagement et de développement des Pyrénées, 2006, 52 p.

Schéma d'orientation et d'aménagement des Pyrénées, 1978, 156 p.

UNADEL, avec l'aide de KILLI A., 2005, *Référentiel de compétences, Cœur des métiers,* Pantin, 30 p.

ANNEXES[56]

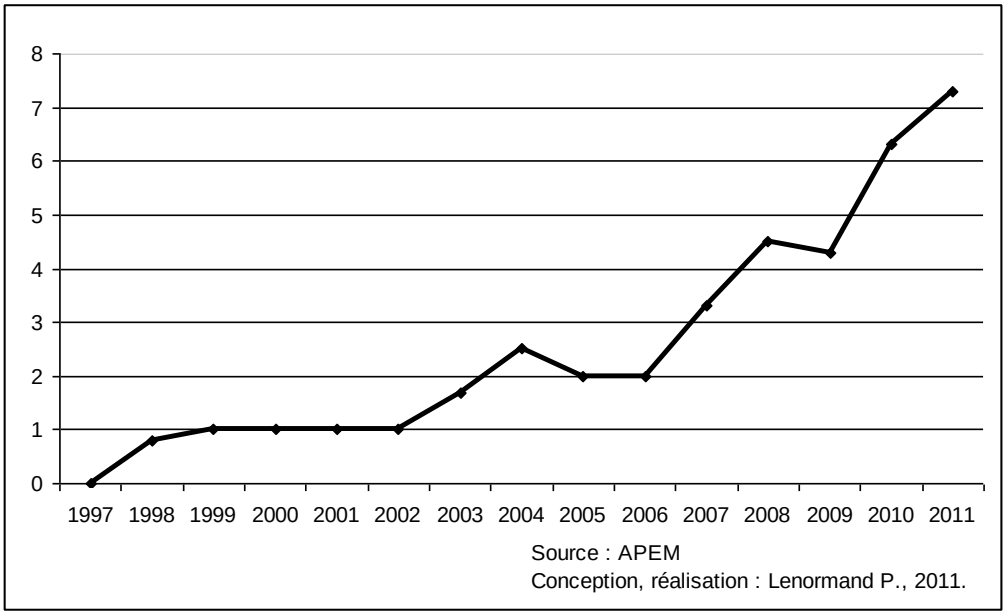
[56] Les annexes sont classées par ordre d'apparition dans le texte.

Annexe 1 : Données-clés sur l'APEM et le SIG Pyrénées

Page d'accueil du SIG Pyrénées

Source : www.syg-pyrenees.net, consulté le 4 avril 2011

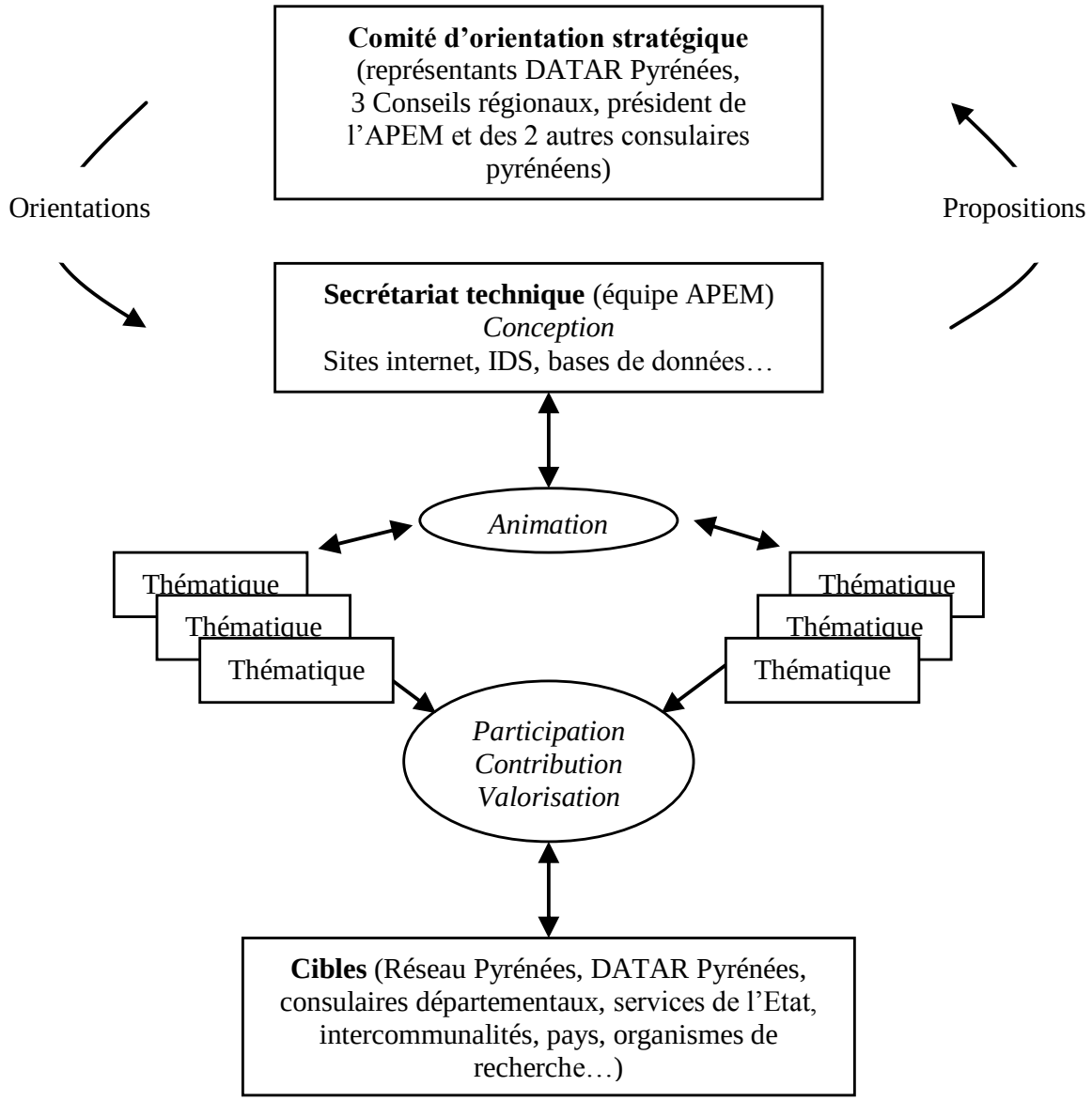
Evolution des ETP de l'APEM



Liste des différents présidents de l'APEM

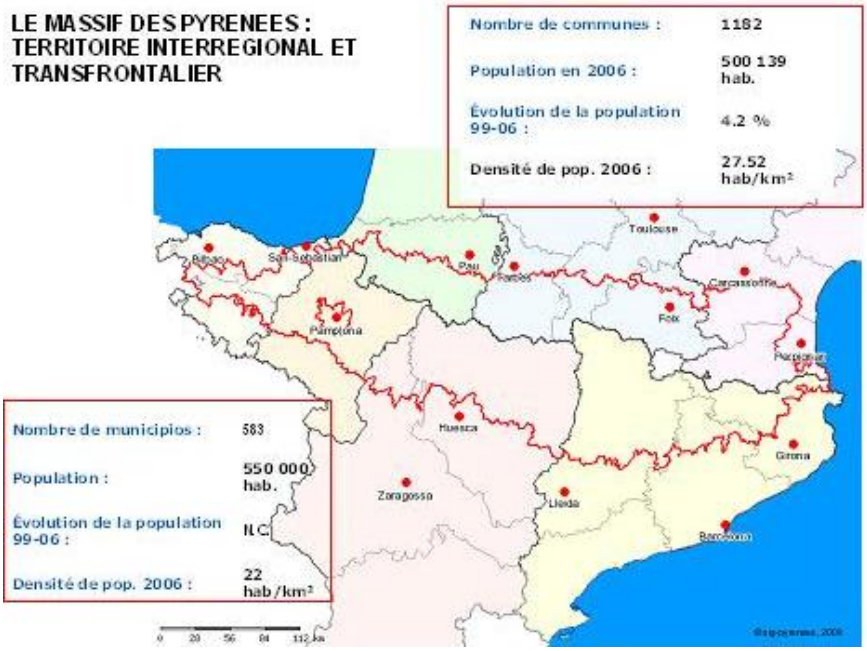
Présidents de l'APEM		**Représentation sectorielle**
1997-1999	Henri Martin	Artisanat
2000-2002	Gérard Bedos	Agricole
2003-2005	Jean Vaquie	Artisanat
2006-juillet2011	Rolande Sassano	Artisanat
septembre2011	Jean Michel Anxolabehere	Agricole

Dispositif organisationnel du SIG Pyrénées



Source : APEM, Réalisation : Lenormand P., 2011

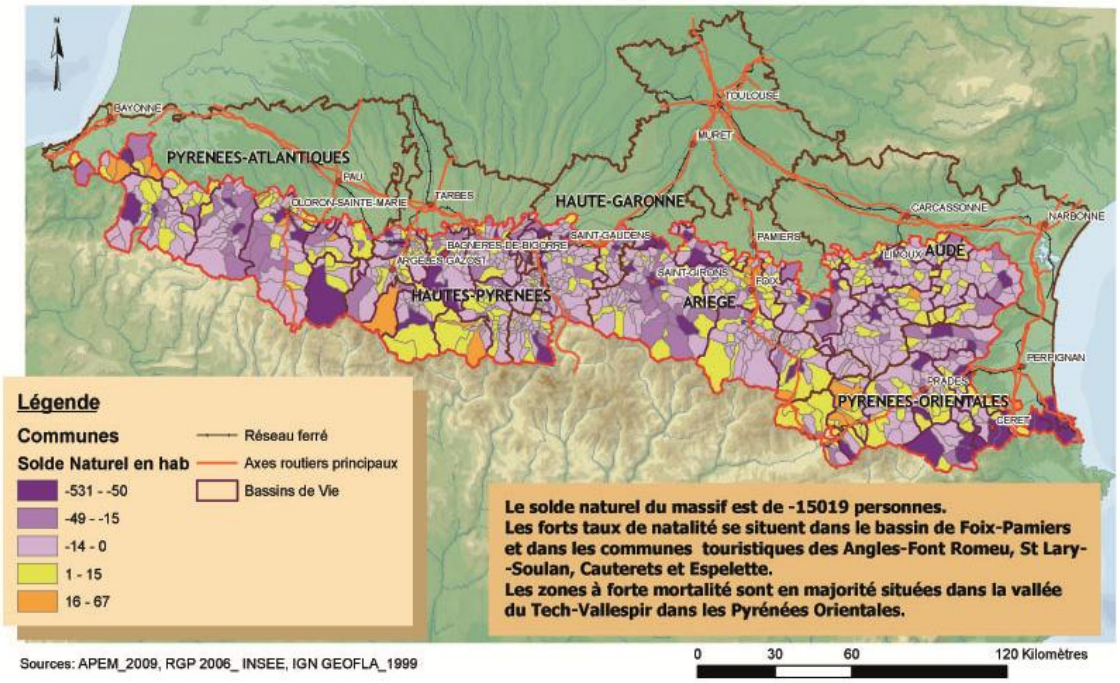
Annexe 2 : Portrait des Pyrénées
Sources : DATAR Pyrénées, SIG Pyrénées, septembre 2011



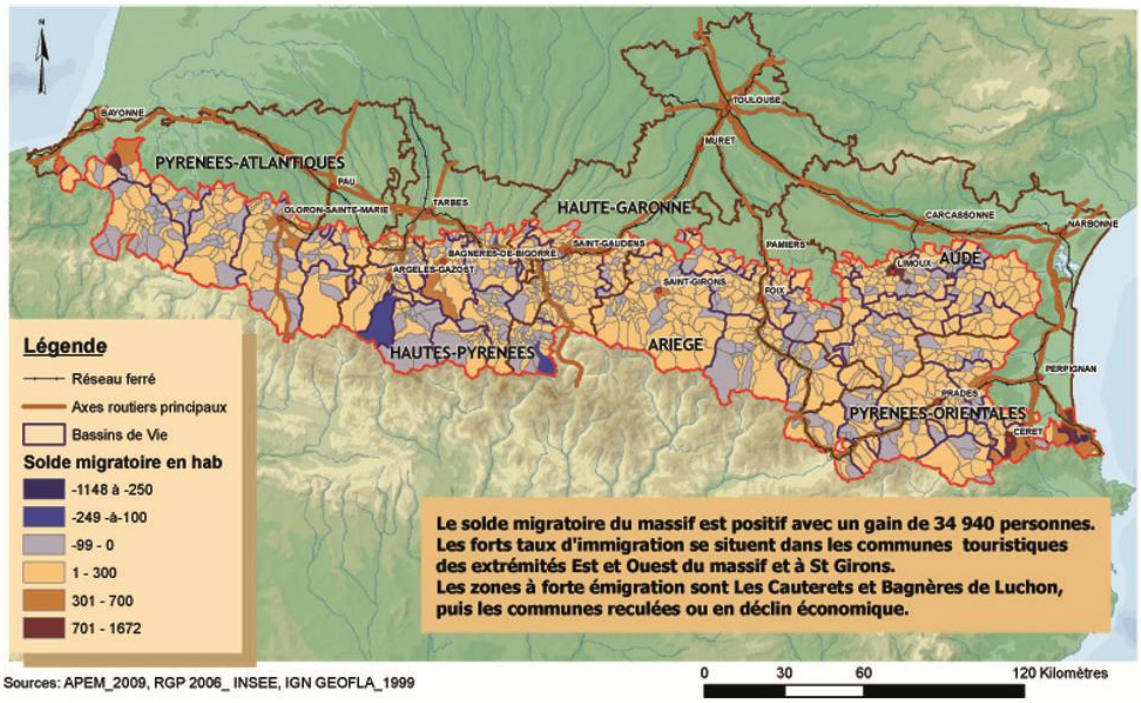
Le massif des Pyrénées est passé d'une situation de perte de population, conjuguée à des difficultés économiques, à une dynamique de croissance marquée par un regain d'attractivité. Cette dynamique s'accompagne d'une spécialisation de l'économie pyrénéenne dans l'accueil touristique et résidentiel de populations urbaines. Ainsi les revenus et l'emploi du massif sont-ils fortement dépendants de cette nouvelle économie résidentielle.

Démographie

Solde naturel de la population des communes pyrénéennes entre 1999 et 2006

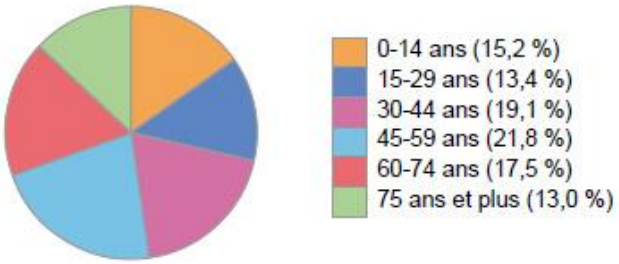


Solde migratoire de la population pyrénéenne entre 1999 et 2006



Le massif des Pyrénées connait depuis 2006 un renouveau démographique qui entraîne le développement de services nécessaire à la fixation de population. En comparaison avec le territoire national, le massif pyrénéen est en déficit de jeunes actifs, au profit d'une population retraitée qui constitue un tiers de sa population.

Répartition de la population par tranche d'âge

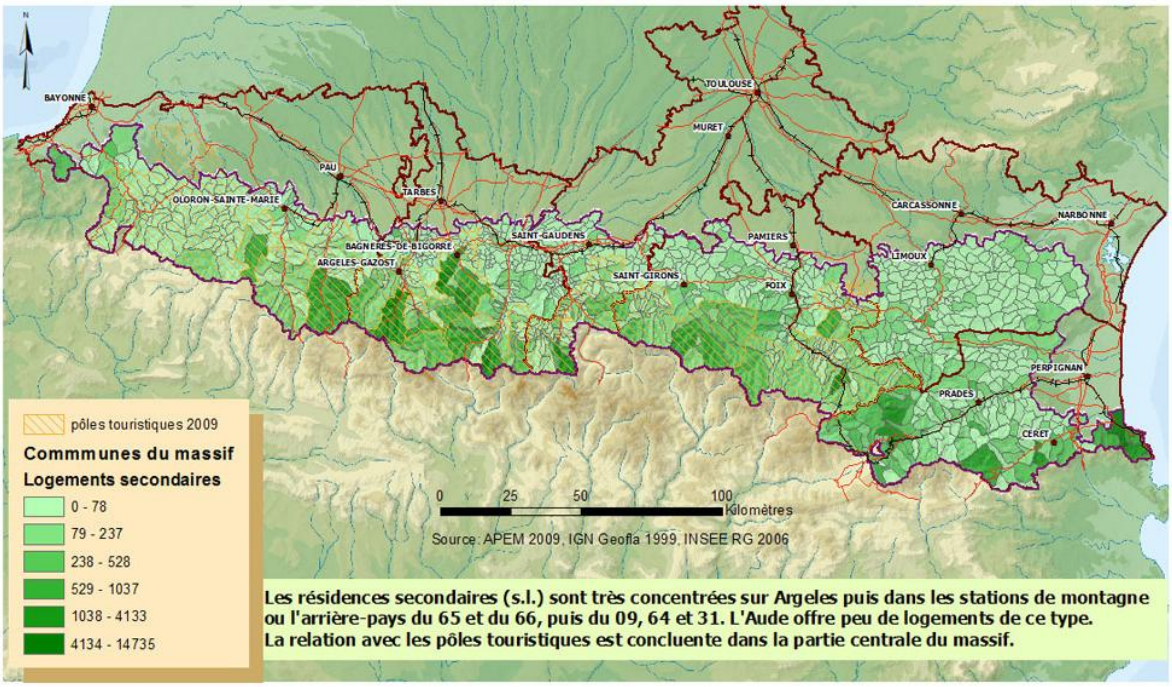


source : Insee, RP2006 exploitation principale (Géoclip)

Nombre et évolution des logements

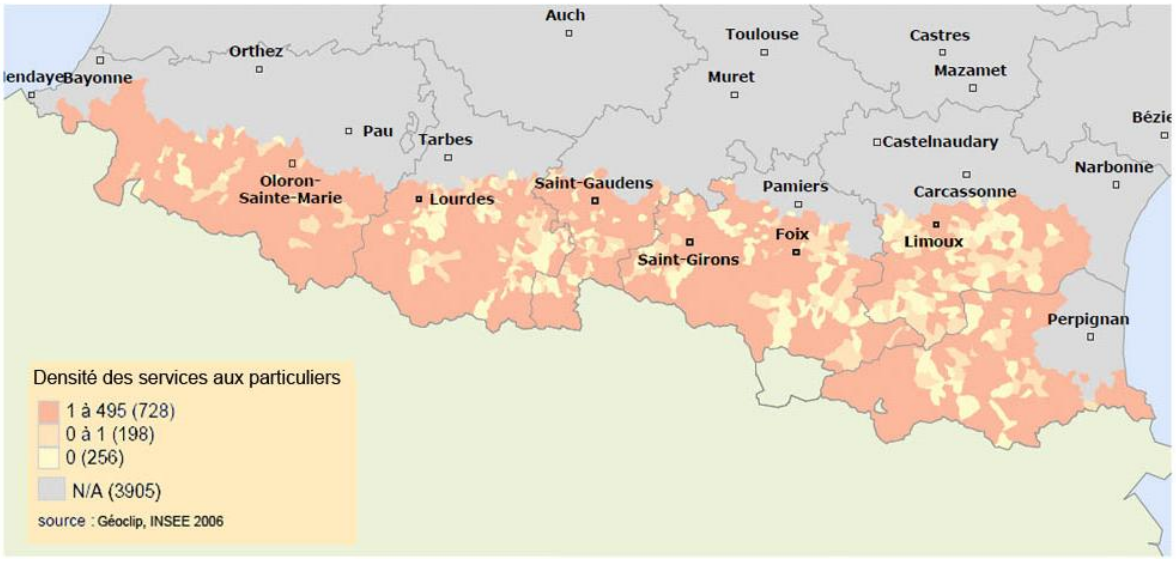
Bien que le nombre d'habitants du massif ait baissé entre 1968 et 1999, le nombre de logements a continué de croître régulièrement. Les résidences principales représentent seulement 57,8% des logements du massif, contre 83,9% pour la France entière.

Carte des résidences secondaires et occasionnelles en 2006



Les commerces et services

Densité des services aux particuliers et commerces dans le massif pyrénéen en 2007

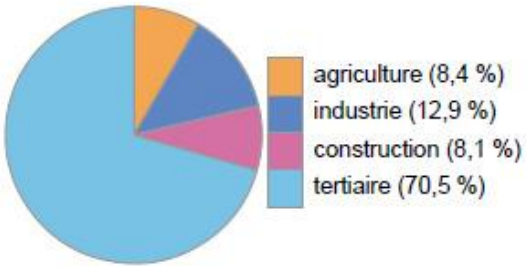


Le massif est en moyenne moins bien desservi en comparaison à la France entière. Les zones en clair sur la carte sont celles qui ne sont desservies que par un, voire aucun des services aux particuliers répertoriés par l'INSEE[57]. Ces zones vides se situent généralement aux abords des villes où ces services sont bien représentés. L'Aude est plus fortement touchée par cette absence de services aux particuliers, ainsi que le sud-est de l'Ariège et l'est des Hautes-Pyrénées.

[57] « Police, gendarmerie, trésorerie, bureau de poste, banque, Pôle-emploi, agence de travail temporaire, restaurant, réparation automobile et matériel agricole, contrôle technique, pompes funèbres, coiffeur, soin de beauté, artisans du bâtiment, vétérinaire, location de véhicule »

Les revenus et l'emploi

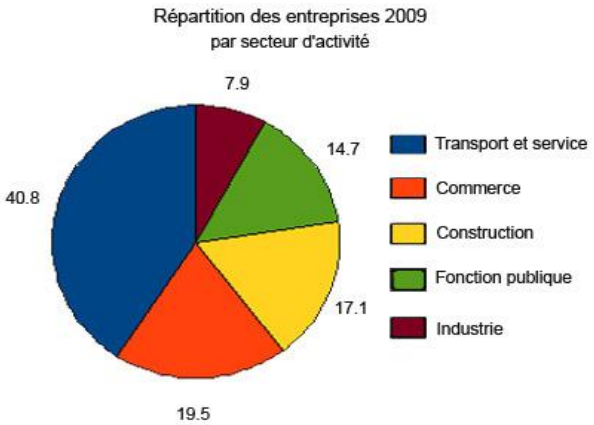
Les revenus et l'emploi dans les Pyrénées sont déterminés par la consommation de loisirs. Ce phénomène concerne l'ensemble du massif et ne se limite pas aux seules communes touristiques et aux stations de ski : s'il génère des revenus, il est également consommateur de ressources (espace, eau, énergie…) et susceptible d'impacts dommageables pour l'environnement. L'analyse quantitative et qualitative des sources du revenu pyrénéen met en évidence le poids considérable des revenus provenant des dépenses des touristes (34 %) et des retraités (25%). Les Pyrénées vivent donc globalement de la vente de leur espace, de leur paysage et de leurs installations touristiques. La production propre, qu'elle soit agricole ou industrielle, ne représente que 15% du total des revenus perçus, contre 25 % en moyenne sur les aires urbaines françaises.



source : Insee, RP2006 exploitation complémentaire (Géoclip)

Les entreprises dans les Pyrénées

Fin 2009, les entreprises sont au nombre de 29 472 dans le massif, soit une progression de 6,2% depuis 2007 contre un taux national de 7,2%. C'est dans le secteur du transport et des services qu'il y a le plus d'entreprises ; toutefois, le premier pourvoyeur d'emplois dans les Pyrénées est le secteur de l'administration, enseignement et action sociale, que l'on peut assimiler à la fonction publique.



L'agriculture dans les Pyrénées

L'agriculture dans les Pyrénées couvre 22% de la superficie totale du massif (soit 402 269 hectares). Inférieur à la moyenne nationale (51%), ce pourcentage est à comparer à la surface occupée par les estives individuelles et collectives (30%) et à celle des forêts (33%). Début 2000, les agriculteurs du massif sont au nombre de 13 321 (2/3 d'hommes et 1/3 de femmes), soit 1/3 de moins qu'en 1990. La part des exploitants de plus de 55 ans, c'est-à-dire potentiellement à la retraite d'ici 5 ans, est en recul (elle passe de 34% des chefs

d’exploitations à 22,5%). Et la part des moins de 40 ans, considérés comme jeunes agriculteurs, est en forte progression passant de 18,9% à 27,2%. Le nombre d’exploitations agricoles a diminué de 32% entre 1988 et 2000, sauf pour les fruits et légumes (+70%) et l’élevage (+24%), alors qu'en parallèle la surface agricole utile (SAU) a augmenté de 4% sauf pour les céréales. Le massif pyrénéen bénéficie de nombreux labels de qualité pour ses produits agroalimentaires, Indications géographiques protégées (IGP) et Appellations d'origine contrôlée (AOC).

Le pastoralisme dans les Pyrénées

Le massif des Pyrénées compte 567 communes pastorales principalement dans les départements des Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées et Ariège. Ce qui représente 339 groupements pastoraux de 5 à 5.736 têtes et près de 80.000 bovins transhumants. Les exploitations dites « pastorales » représentent 35% de l'ensemble des exploitations agricoles du massif. (Source: RGA 1988-2000)
Entre 1988 et 2000, l'évolution des exploitations pastorales est en baisse de 18,9%.
Si les exploitations pastorales des Pyrénées-Atlantiques se caractérisent par une spécialisation ovin lait, en particulier à l'ouest du département, ce sont les troupeaux allaitants bovins et ovins qui dominent dans le reste du massif. Les élevages caprins se situent essentiellement dans les Pyrénées-Orientales. Les systèmes diversifiés alliant plusieurs types de productions représentent plus du quart des exploitations.
La pluriactivité des ménages concerne environ 30% des exploitations pastorales.

L'activité touristique

Les activités totalement dépendantes du tourisme représentent les deux tiers des emplois de la zone montagne touristique pyrénéenne. L'hôtellerie concentre 19% des emplois et les autres hébergements (campings, auberges de jeunesse, maisons familiales, centres et villages de vacances, chambres d'hôtes et gîtes ruraux) 18%. Les activités fortement touristiques (restauration et supérettes) contribuent à hauteur de 20% à l'emploi touristique du massif. La fréquentation touristique des Pyrénées est fortement marquée par un caractère saisonnier, avant tout estival sur toute la chaîne et hivernal sur les zones aménagées pour la pratique du ski. Entre novembre 2005 et octobre 2006, la « zone de montagne touristique pyrénéenne » a attiré près d'un million de touristes ayant logé dans des hôtels ou en camping.

Les Pyrénées ont su également tirer profit de leur position stratégique en s’intégrant dans des échanges franco-espagnols croissants. L’ouverture du massif vers l'Espagne se fait à trois échelles : transnationale, avec deux couloirs qui assurent le transit entre la péninsule ibérique et le reste de l’Europe ; transrégionale, avec des échanges bilatéraux entre régions pyrénéennes qui représentent plus du tiers des échanges entre l’Espagne et la France ; et locale, avec des modalités différenciées d’intégration économique de proximité. Des différences notables, en partie liées aux densités démographiques et à la perméabilité géographique, sont observées d’ouest en est de la chaîne. Dans ce contexte se distinguent trois « systèmes socio-économiques » : le système basco-béarnais caractérisé par une économie productive importante ; le système central, encore très dépendant de la métropole toulousaine ; et le système catalan, constituant un espace fortement spécialisé dans l’économie résidentielle et touristique. Ceci étant, l’attractivité renforcée de la montagne n’est pas sans poser problème. Les pressions exercées sur le patrimoine naturel et écologique sont croissantes. Les activités agricoles et forestières qui outre leur fonction « productive » permettent d’entretenir ce patrimoine, doivent aujourd’hui prendre en compte la présence croissante de résidents et de touristes.

Annexe 3 : Détail des équipes des structures du Réseau Pyrénées et de leur évolution entre 2009 et 2011

STRUCTURES	MISSIONS	EQUIPES 01/11/2009	EQUIPES 01/09/2011
ADEPFO	Création 1981 Formation - développement Animation Conseil Information	Directeur Pilote éducatif LR Pilote éducatif PA Pilote éducatif 09,31,32,65,40 1 comptable 3 secrétaires	Idem
CIDAP	Création 1986 Conseil, Expertise, Montage réel de projet et Animation	Directrice Secrétaire - comptable	Idem
MAAP	Création 1982 Management de projets (conseil Création ou développement d'activités, accompagnement...) Expertise, études (éco, qualité, commerciale, RH) Mise en réseau, animation	Responsable Chargé de mission Chargé de mission Chargé de mission Chargé d'étude 2 assistantes	Responsable Chargé de mission Chargé de mission Chargé de mission 1 assistante + 4 intervenants du Pôle Agro-Alimentaire et Territoires de la CACG
APEM	Création 1997 Mutualisation de données Assistance à maîtrise d'ouvrage Animation Formation	Directeur Informaticien Chef de projet Ergonome multimédia Chargé de mission/doctorante Assistante de direction	Directeur 2 Informaticiens Chef de projet Ergonome multimédia Chargé de mission Assistante de direction
CPT	Création 1918 Développement de l'image de marque et la notoriété des Pyrénées Animation et mobilisation du réseau des partenaires publics et privés autour d'une dynamique commune	Directeur 4 chargés de mission à Toulouse	Directeur par intérim Directeur administratif et financier Chargée de mission promotion/communication Chargée de mission observatoire du tourisme pyrénéen Assistante administrative
CAP	Création 1975 Conception, préparation, organisation et contribution à la mise en œuvre de programmes d'action de développement en faveur de l'artisanat pyrénéen	Directeur (Directeur de la CRMA de Midi-Pyrénées) Chargé de mission Secrétaire - comptable	Idem
ACAP	Création 2008 Mission politique, prospective et communication Mission technique et opérationnelle	Directeur (Directeur de la chambre d'agriculture d'Ariège) Chargé de mission prospectives	Directeur (Directeur de la chambre d'agriculture d'Ariège) Chargé de mission prospectives Chargée d'études
EICP/CCI Py	Création 1982 Mise en œuvre de toute action visant au développement économique, social, touristique et culturel sur les Pyrénées, dans le cadre des compétences des CCI	Directrice Appui de 2 agents de la CRCI Midi-Pyrénées	Mise à disposition de 2 agents de la CRCI Midi-Pyrénées

Annexe 4 : Guide d'entretien auprès des agents des structures portant un projet d'observatoire territorial

- **<u>Construction du projet de territoire</u>**

Objectif : replacer le projet d'observatoire dans un projet de territoire et dans un système d'acteurs.

- **<u>Qu'entendez-vous dans votre cas par « projet de territoire ? »</u>**

- **Pouvez-vous nous raconter, dans ses détails, l'histoire de ce projet de territoire ?**
    - Types d'acteurs impliqués (institutions, citoyens, privés…).
    - Acteurs pilotes : quels décideurs (quels profils, quels réseaux…) et qui a accompagné (dans les techniciens, consulaires, Conseil général…).

- **Pourquoi** vous êtes-vous mis en mouvement ?
    - Principaux problèmes du territoire auquel cherchait à répondre le projet de territoire.
    - Pourquoi continue-t-on à bouger aujourd'hui ?

- Quels sont aujourd'hui les principaux **projets** dans lequel le territoire est engagé ?
    - Dans quels dispositifs sont-ils inscrits ?
    - Quels partenariats entraînent-ils ?

- Quel **bilan** en tirez-vous aujourd'hui ? (forces/faiblesses)
    - Du fonctionnement global.
    - Ressenti.

- **<u>L'agent de développement</u>**

Objectif : Décrire le profil de l'agent de développement pour comprendre d'où vient l'intérêt pour le projet d'observatoire.

- Pouvez-vous nous retracer votre **parcours** (formations, expériences professionnelles et personnelles) ?
    - Depuis combien de temps êtes-vous sur le territoire ? Y vivez-vous ? Origine ?
    - Avez-vous bénéficié d'une formation-continue ? Sur quel sujet ? Où ?
    - Etes-vous engagé pour une cause particulière ?

- Pouvez-vous nous décrire la nature de vos **missions** et de vos **activités** ?
    - Faire racontez une journée type (Pouvez-vous nous raconter ce que vous faites au jour le jour ?).
    - Hiérarchie dans les activités ? Selon quels critères ?
    - Dans quoi passez vous le plus de temps ? Que vous demande-t-on ? Que faites-vous ? Qu'est-ce qui vous plaît le plus ?

- **<u>La structure</u>**

Objectif : comprendre les ressources présentes dans la structure et qui pourront être mobilisées pour le projet d'observatoire.

- Pouvez-vous nous retracer **l'évolution de l'équipe** ?
    - Qui sont-ils ?
    - Leurs profils
    - Leurs expériences
    - La date d'entrée dans l'équipe
    - Les rotations du personnel
    - Avez-vous des profils de poste pour chaque salarié ? Peut-on les récupérer ?

- **Comment travaillez-vous à plusieurs** (dans l'équipe)?
    - Partage des tâches
    - Partage de l'information
    - Organisation du travail

- Quelle est la **relation avec les élus** (territoriaux et professionnels) ?
    - Partage d'informations
    - Nature des rapports (formels, informels, réguliers…)
    - Qui est force de proposition, fait passer des idées ?

- **<u>L'équipe et les partenaires</u>**

- **Avec qui** travaillez-vous ?
    - Selon quelle hiérarchie, avec qui y a-t-il des relations privilégiées, ponctuelles…

- **Pour quoi faire** ?
    - Quelles actions ?

- **Comment** travaillez-vous ensemble ?
    - Réunions/mails/… avec les agents d'autres pays/comcom/consulaires/agents de l'Etat…

- Qui sont les acteurs que vous mobilisez en termes d'**ingénierie**, sur le territoire ou extérieur ?
    - Qui accompagne, comment, avec quels moyens…

- Pouvez-vous nous décrire les **relations avec vos partenaires** ?
    - Les différents types
    - Quel bilan de ces relations ? Pourquoi cela fonctionne ou pas.

- **<u>Le projet d'observatoire</u>**

- **Qu'appelez-vous un « observatoire » et à quoi ça sert ?**

- Pouvez-vous nous expliquer **comment ce projet d'observatoire est né** sur ce territoire ?
    - Comment est née l'idée de l'observatoire ? Quel contexte a conduit à vouloir le mettre en place ? Sur quel périmètre ?
    - Les phases, les grandes étapes du projet depuis l'émergence de l'idée, comment le projet a évolué.
    - Quelle méthodologie a été suivie ?

- **Par qui** est porté ce projet ?
    - Quelle chaîne d'acteurs impliqués, au niveau politique ? Au niveau technique ? Existe-t-il d'autres projets d'observatoire sur votre territoire ? Portés par qui ? Comment pourrait se faire le lien entre votre observatoire et ceux déjà en place ?
    - Quels partenariats ont été réalisés, seront à réaliser selon vous ? Avec quelles modalités (échange de données, mise à jour, périodicité ?)
    - Quels agents, chargés de mission, seraient intéressés par ce projet selon vous ? Pour faire quoi ?
    - Comment envisagez-vous le travail commun ? Quels acteurs voulez-vous impliquer dans l'observatoire ? Quels acteurs participent effectivement ?

- Un observatoire **pour quoi faire** ?
    - A quels enjeux du territoire va répondre l'observatoire ?
    - Quel rôle a cet observatoire ? (par rapport à la structure : valorisation de l'action, structuration de l'action, gestion des projets, aide décisionnelle)
    - Quels objectifs (quelle utilité, pour qui) à court, moyen et long terme ?

- **Quelles difficultés** rencontrez-vous sur ce projet à chaque étape ?

- **<u>Le projet d'observatoire et les activités des agents</u>**

- Qu'est-ce que va impliquer, selon vous, la mise en œuvre de l'observatoire au niveau des acteurs décisionnels et au niveau des techniciens ?
    - Qui est chargé de sa promotion, légitimation… ?
    - Qui est chargé de sa conception et son animation ? Avec quel temps disponible ?
    - Dans l'équipe, qui fait quoi dans chaque phase de la construction de l'observatoire ?
    - Quel financement ?
    - Quelle communication et quel marketing sont effectués autour du projet ?

- Pouvez-vous nous décrire comment, selon vous, cet observatoire va s'inscrire dans **vos activités** ? (l'observatoire et l'agent)
    - Quel est votre rôle dans l'émergence et le cheminement de l'idée d'observatoire ?
    - Comment concevez-vous l'observatoire ? Comme un outil supplémentaire ? Pour améliorer votre travail ?
    - Incidence de l'observatoire sur votre activité.
    - Quel apport d'expérience d'autres observatoires pour construire le leur.

- Comment vivez-vous ce projet ?
    - Pensez-vous avoir des besoins de formation ? (outil, médiation, communication…)
    - En connaissez-vous qui répondraient à vos besoins ? Où ?
    - Ce projet va-t-il modifier votre organisation du travail (quel intérêt de l'observatoire dans votre activité de pays), vos relations avec vos partenaires ? (projet secondaire ou stratégique).

- **<u>Quelles données : acquisition, gestion, valorisation</u>**

Objectif : renseigner les données stratégiques pour le développement d'un territoire et les connaissances et compétences nécessaires et spécifiques à la production d'un observatoire.

- **Sur quelles données va porter l'observatoire** ? Qui décide ? Qui les produit ? Comment pouvez-vous les acquérir ?
- **Actuellement**, quels types de données sont **disponibles en interne** dans votre structure ? Comment en disposez-vous ? Qu'en faites-vous aujourd'hui ?
- Quelles données sont **disponibles en dehors de votre structure**, potentiellement accessibles et auprès de qui ?
- **Actuellement, avec quelles données travaillez-vous ?** comment gérez-vous ces données (support : cahier, notes, tableau ; informatique : logiciel dédié, traitement de texte, tableur) ?
- **Quelle sera la différence avec l'observatoire ?**
- **Quel est le circuit des données ?** (qui les produit, les distribue, à qui, les redistribue, à qui)
- **Quelles études a réalisé le pays depuis sa création ?** (sur quelles thématiques, avec quels objectifs, quel bureau d'étude, quel montant si possible ?)
- Quelle valorisation de ces études a été réalisée ? Par qui ?

- **<u>Quels outils informatiques</u>**

  Objectif : lier les données disponibles et souhaitées et les moyens de traitement et de valorisation disponibles.

- Quels logiciels utilisez-vous pour traiter/gérer vos données ?
- Avez-vous fait **l'acquisition de logiciels** hors traitement de texte/tableur ? Auprès de qui ? Pour quel montant ?
- Quelle place donnez-vous aux technologies de l'information dans ce projet ?
- Avez-vous un outil de travail collaboratif ? Pourquoi ?

Annexe 5 : Observations de terrain

Réunion de la Commission permanente du Comité de massif, 25 septembre 2009, Tarbes

Equipe APEM et cabinet Coop'Conseil, Séminaire Les Pyrénées en Réseaux, 10 juin 2010, Parc des expositions de St Gaudens

Annexe 6 : Grille d'observation de réunions

Objectif : observer comment se construit l'information partagée, le rôle de chaque agent dans cette construction et dans l'utilisation de données de l'observatoire.

Hypothèse :
Les compétences de l'équipe « APEM » permettent de soutenir différents arguments pour convaincre à la fois les partenaires de partager leurs données dans le cadre du SIG Pyrénées et les financeurs de participer à la démarche.

Observation :

- du fonctionnement du groupe
- de la géographie de la salle de réunion et de la disposition des participants
- du rôle de l'animateur, sa façon de se présenter, son style d'animation
- de la circulation de l'information et de son poids dans la décision
- des moments de la réunion et des objets qui servent à l'animation et à la médiation : tableaux, powerpoint, affichettes, réunions en sous-groupes, précédent compte rendu, SIG... afin d'instruire la façon d'instrumenter le fonctionnement d'une réunion
- la pause et le café, comme moments où le groupe peut échanger en dehors de la salle de réunion
- les objets produits par la réunion

Objectifs :

- Groupe

Savoir qui s'exprime, à quel moment
Analyser la distribution de la parole, les réactions et repérer la valeur des arguments : technique, politique, social, etc.

- Information

Connaître la nature, la provenance et la circulation des informations qui se transmettent lors des réunions
Suivre les informations fournies
Connaître les instruments utilisés pour faire passer l'information
Distinguer les informations à valeur technique et à valeur politique

Le fonctionnement du groupe :

Expression des participants (inscrire le contenu de l'information + le type d'intervention)

Noms des participants	1re demi-heure	2e demi-heure	3e demi-heure	4e demi-heure

P : prend la parole
R : répond à l'animateur
I : apporte une nouvelle information

S : parle de sa structure
A : autre

Phénomènes observés	**Oui**	**Non**	**Contenu de l'info**
Groupe formel (dans le cadre d'un projet donné)			
Communication dans le groupe : Celui qui s'exprime est : clair et compris de tous Celui qui s'exprime apporte des informations Celui qui s'exprime émet des opinions Tous les participants s'expriment Chacun est attentif à ce qui se dit La parole est coupée Des apartés existent (qui) Un participant monopolise la parole			
La cohésion dans le groupe : Les objectifs sont clairs et perçus par tous Manifestation d'un participant vis-à-vis d'un autre Manifestation d'opposition Existence de tensions au sein du groupe Débat sur la divergence Chaque membre participe à la prise de décision en proposant des solutions Accord sur la synthèse finale			
Qui anime la réunion ? Quels sont les rôles pris par chacun ? Est-ce que quelqu'un influence les autres ? Qui ? Relever les mots-clefs Relever les attitudes-clefs Relever les propositions			

L'animateur :

Attitudes observées	**Oui**	**Non**	**Contenu de l'info**
Introduction de la réunion : Objectifs explicités Règles de fonctionnement du groupe explicitées			
Distribution des tâches : Gestion du temps Gestion de la parole			
Gestion des conflits : Obtient-il l'écoute des autres participants ? Ecoute-t-il les autres participants ? Fait-il des apartés ?			
Facilitation : Convocation (papier ou numérique) Document support de réunion (papier ou			

numérique) Utilisation d'outils d'animation (tableau, post-it…) Conditions matérielles correctes Synthèses régulières effectuées Synthèse finale			
Régulation (personnes) : Relances, rappel de l'objectif Reformulation des propositions des participants Demande d'explicitation Favorise l'expression de tous Les points d'accord et de désaccords sont soulignés Recentre sur le sujet en cas de dispersion			
Y a-t-il respect de l'objectif ?			

La circulation de l'information et les étapes dans la prise de décision :

Etapes observées	**Oui**	**Non**	**Contenu de l'info**
Brassage d'informations, « brain storming » Expression de chacun Propositions			
Recentrage de la discussion sur une ou 2 propositions : tri, analyse Prise en compte de toutes les propositions/informations Privilège de certaines propositions/informations (de qui)			
Formalisation de la décision à prendre			
Accord de chacun : vote majoritaire 1 décideur délégation autre...			
Précision de qui fait quoi			
Rappel de ce qui vient d'être décidé et de la procédure mise en œuvre			

Pendant les moments plus informels :

Qui parle	Pour dire quoi

Annexe 7 : Sources d'informations (autres que entretiens)

En tant que salariée de l'APEM, j'ai pu assister à différents types de réunions dans le cadre de l'activité de l'APEM, en lien avec sa mission principale : la mise en place et l'animation d'un observatoire socio-économique partagé à l'échelle de la zone massif des Pyrénées.

Les réunions observées sont de quatre types :

- Les réunions de « projet », liées à l'animation du projet SIG Pyrénées

Le projet SIG Pyrénées pour 2007-2013 promeut une organisation par communautés de pratiques autour des thématiques du SIG. Pour mettre en place ces communautés, l'APEM organise plusieurs journées de formation et de réflexion pour mobiliser les partenaires. J'assiste alors le 25 septembre 2008 à une réunion sur l'open source et les SIG web à destination des territoires ; le 11 septembre 2009 au lancement du projet BOOSTER (Bibliothèque d'Outils Open Source pour les Territoires) par l'APEM ; et le 8 février 2010 au Comité d'orientation stratégique de l'APEM.
Lors du début de ma thèse, je suis amenée à suivre plus particulièrement la thématique agropastoralisme de l'observatoire dont les partenaires privilégiés sont : l'ACAP et son chargé de mission, le Réseau Pastoral Pyrénéen et son animatrice et les chercheurs du PSDR A GOUTER (INRA et Université Toulouse-Le Mirail). Le suivi de la thématique consiste notamment en des réunions semestrielles afin de faire le point sur les objectifs, enjeux et réalisations de l'observatoire. Suivre les projets qui rentrent dans les thématiques de l'observatoire mais également qui les débordent me permet d'observer comment les partenaires de l'APEM utilisent l'observatoire et les besoins et demandes qui sont formulées.
Le travail préparatoire au séminaire « Les Pyrénées en Réseaux », qui s'est tenu le 10 juin 2010, a également été l'occasion de nombreuses observations participantes.
Il y a eu trois réunions préparatoires avec les animateurs de territoires de projet (pays et LEADER) en 2009 (le 27 mars 2009 en Languedoc-Roussillon, le 30 avril 2009 en Midi-Pyrénées et le 22 juin 2009 en Aquitaine) mais ce projet est reporté après les élections régionales de mars 2010. En 2010 ont lieu un Comité de pilotage du séminaire (8 février 2010), le séminaire, se répartissant en quatre réunions préparatoires et la journée du séminaire, puis un comité de pilotage post-séminaire (14 septembre 2010).

- Les réunions de la Commission permanente du comité de massif

Ce furent des occasions privilégiées pour observer les jeux d'acteurs pyrénéens entre élus locaux, régionaux, représentants de l'Etat et personnes qualifiées. Ce sont trois réunions durant ma thèse (10 avril 2009, Ispoure ; 28 mai 2009, Foix ; 25 septembre 2009, Tarbes).

- Les réunions du réseau Pyrénées

Ces réunions m'ont permis de questionner la volonté de relance d'une dynamique collective entre structures pyrénéennes (par les outils informatiques, la mise en place de sites internet, ma thèse...). Ces structures sont des partenaires privilégiés de l'APEM mais ne se situent pas toutes au même niveau. J'essaye alors de comprendre pourquoi ce réseau ne fonctionne pas et pourquoi ou comment on arrive quand même à communiquer dessus (création d'un site, d'un stand, d'un livret). A l'automne 2010, la stratégie de l'APEM change vis-à-vis du réseau, puisque l'association se reconcentre sur ses activités et laisse de côté l'animation de ce réseau.
Les réunions auxquelles j'ai pu assister :
27 janvier 2009 : Formation du réseau aux sites internet de l'APEM, Foix, CMA ;
17 juin 2009 : AG de l'APEM, après-midi Réseau, Castanet-Tolosan, APEM ;
15 juillet 2009 : réunion du réseau, Toulouse, Toulouse, Commissariat de massif ;

10 novembre 09 : Les outils Internet du réseau Pyrénées : bilan et perspectives, Castanet-Tolosan, APEM.

- D'autres réunions plus ponctuelles ont également fait l'objet d'observations

4 et 5 octobre 2007 : Ateliers du SIG Pyrénées 2007, St-Gaudens, 160 personnes.
Atelier 1 : Le cadre d'une mutualisation de données dans les Pyrénées
Atelier 2 : Observatoires et mise en réseau d'observatoires
Atelier 3 : L'observation transfrontalière
Atelier 4 : Les outils participatifs et la connaissance des territoires

13 novembre 2008 (après-midi) : Ateliers du SIG Pyrénées 2008, Auch.
Table ronde : « Le partage des données : un enjeu entre économie d'échelle et développement des connaissances ».
Table ronde : « Comment réaliser son observatoire territorial à partir des logiciels libres ? »

11 février 2010 : Mise en place d'un observatoire économique pyrénéen avec l'EICP.
15 mars 2010 : Lancement de l'étude interconsulaire.
15 avril 2010 : 1re réunion « Accompagnement collectif des projets d'observatoire du territoire ».
30 juin 2010 : 2e réunion « Accompagnement collectif des projets d'observatoire du territoire ».
24 juin 2010 : Entretien collectif APEM.

Pour compléter ces observations de réunion et construire mon analyse, je me suis également servie de plusieurs documents historiques de l'APEM et de l'analyse ergonomique du SIG Pyrénées, réalisée en interne en 2009.

- Documents consultés :
  - Fiche technique « Mise en place d'un système d'information à référence spatiale pour la gestion du territoire pyrénéen », septembre 1997 ;
  - Fiche projet « Mise en place d'un système d'information à référence spatiale pour la gestion du territoire pyrénéen », SUAIA Pyrénées, octobre 1997 ;
  - Etude préalable à la mise en œuvre de l'Observatoire socio-économique des Pyrénées, proposée par l'APEM, janvier 1998, 11p. ;
  - Etude préalable à la mise en œuvre de l'Observatoire socio-économique des Pyrénées, résumé de direction et plan d'action, juin 1998 ;
  - Projet : Observatoire socio-économique des Pyrénées, rapport d'étude d'opportunité, APEM, 7 juillet 1998 ;
  - CR AG, APEM, 9 juillet 1998 ;
  - Projet de recensement des unités pastorales du massif pyrénéen, constitution d'un SIG pour la gestion et l'animation pastorale, SUAIA Pyrénées, DRAAF Midi-Pyrénées, DATAR, octobre 1998 ;
  - Le projet d'observatoire socio-économique du massif des Pyrénées, APEM, janvier 1999 ;
  - Etude de l'OTEN, 2006 ;
  - Plan stratégique SIG Pyrénées 2007/2013, APEM, février 2008, 12p.

- L'outil SIG Pyrénées : inscrits, connectés, thématiques, projets

L'APEM a embauché une ergonome multimédia à partir de mai 2009 pour travailler sur l'ergonomie des applications informatiques développées en interne et notamment l'extranet

du SIG Pyrénées. Ces informations n'ont donc pas été recueillies directement par nous. La suite est composée d'extraits du rapport « SIG-Pyrénées V2, analyse et recommandations ergonomiques », septembre 2009.

Schéma de la répartition de l'information

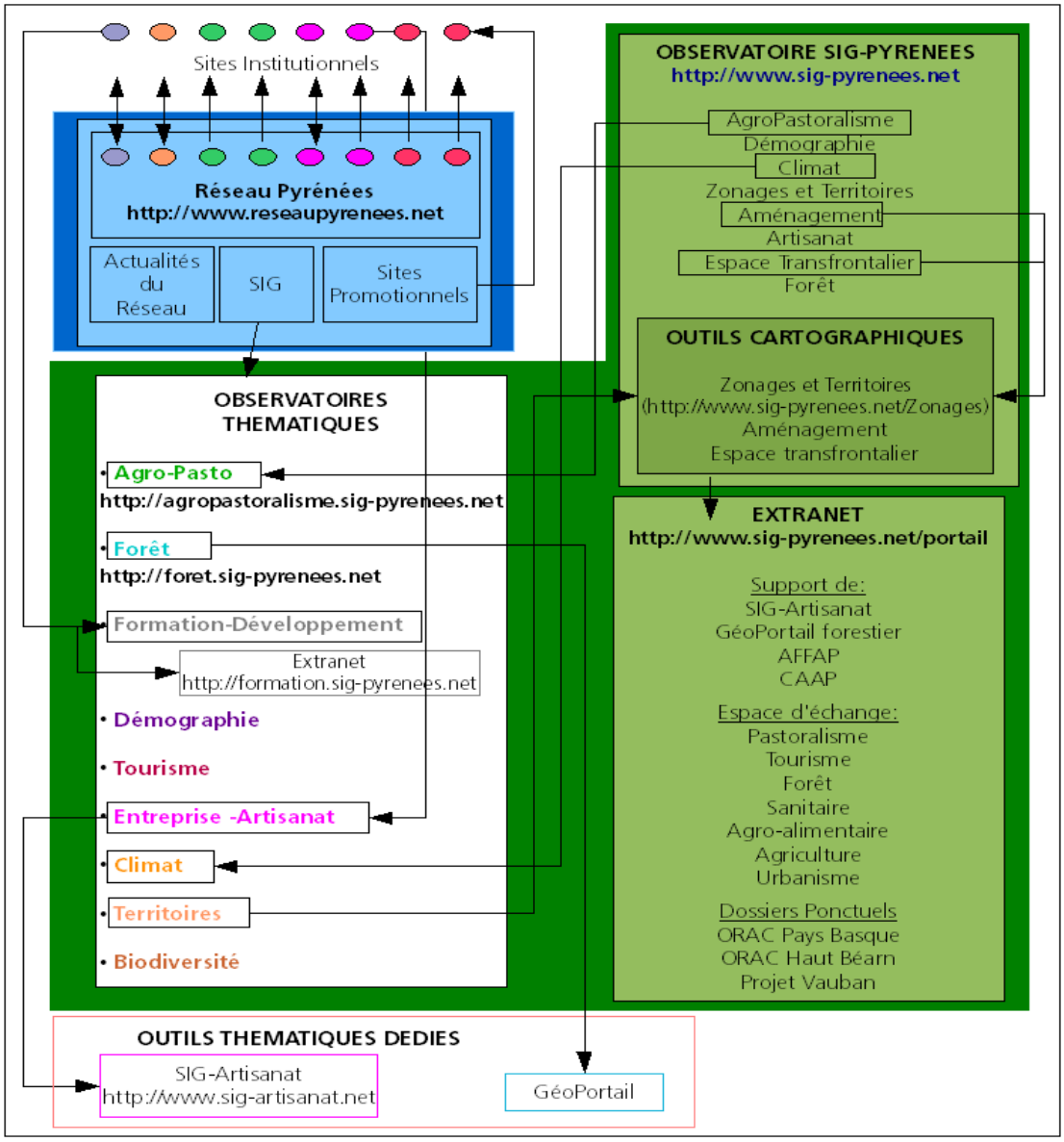


Tableau récapitulatif des connexions à l'Extranet :

	2005	2006	2007	2008	2009 (6 mois)
Nombre de connectés	213	154	220	164	71
Nombre de connexions	7556	3064	4006	2120	529

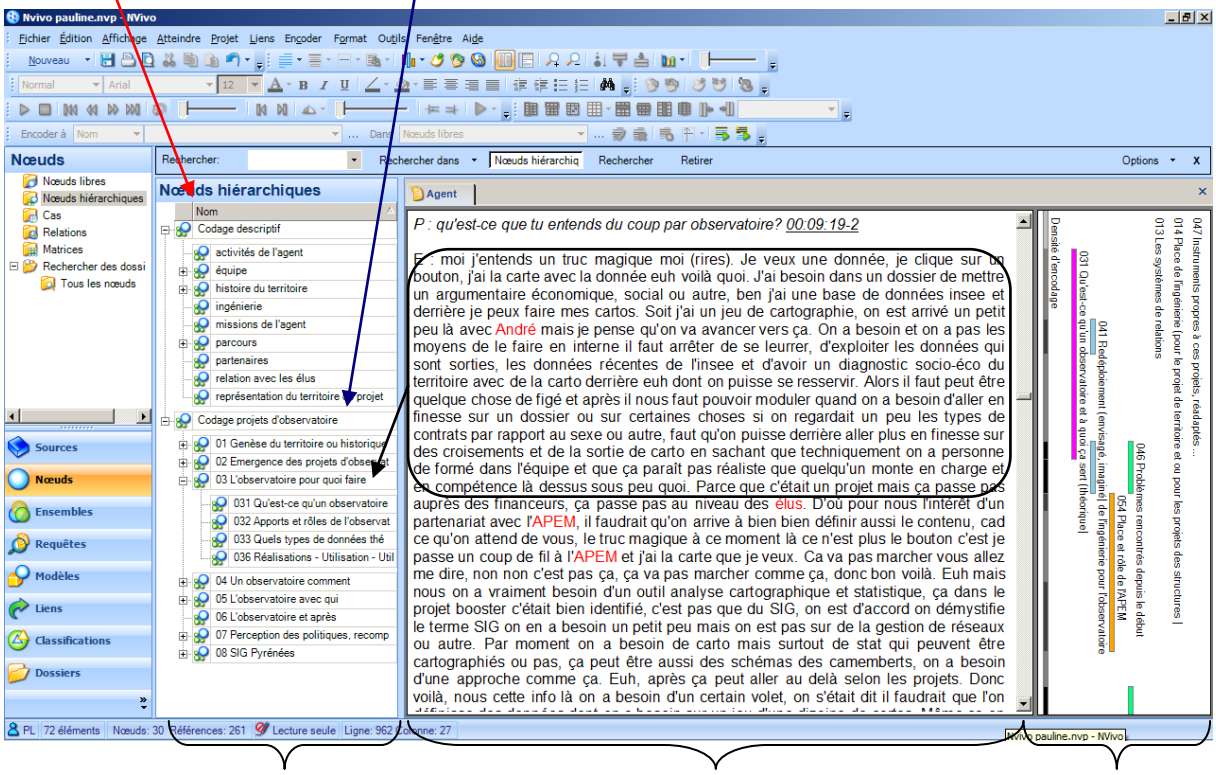
Commentaire du tableau : « Pour l'Extranet, les chiffres montrent que chaque année, il y a entre 150 et 220 personnes qui se connectent dans un pool de 423. Il est difficile de parler de progression même s'il semble y avoir une base d'utilisateurs réguliers. La fréquentation de certains est aussi liée à des projets ponctuels, alors que d'autres l'utilisent pour des thèmes qui se prolongent dans le temps. » (p. 18).

Annexe 8 : Réunion discussion-réflexion sur la thèse, 20 avril 2011

Annexe 9 : Les différentes fenêtres de l'interface du logiciel N'Vivo

Codage descriptif

Codage analytique



Les nœuds de codage — Un élément du corpus codé — Les bandes d'encodage

Annexe 10 : Recensement des dispositifs d'observation territoriale dans les administrations régionales pyrénéennes en 2011

Administrations		
DRAAF Aquitaine	DRAAF MP	DRAAF LR
Un onglet **« données statistiques »**, accès à des cartes statiques et à des publications. Un pôle **« Recueil et analyse de l'information »** (cf. organigramme).	Un onglet **« Publications économiques et statistiques »**, accès à une conjoncture régionale (trimestrielle sur l'agriculture et l'alimentation du pôle économie agricole et monde rural Midi-Pyrénées), un **observatoire Rural** DRAAF Midi-Pyrénées et des publications. L'observatoire renvoie à 2 notes d'analyse seulement. L'information géographique est traitée au sein du service **« Service informatique et des systèmes d'information »**, la donnée statistique dans le service **« Service régional d'information statistique économique et territoriale »**.	Un onglet **« Chiffres, Cartes et Données »** donnant accès à des notes de conjoncture et des mémentos, ainsi qu'à des données issues du recensement agricole. Un **Service régional de l'information statistique et économique** et une **Mission des Systèmes d'Information.**
DREAL Aquitaine	DREAL MP	DREAL LR
Accès direct sur le site **« Cartes et Données »**. « La DREAL Aquitaine met à disposition une nouvelle application de consultation des cartes et données publiques sur l'Aquitaine. A l'aide d'une interface simple, vous pouvez rechercher, visualiser voire télécharger des données (fiches descriptives, cartes, photographies...) sur le territoire de votre choix (communes, départements...). Les informations actuellement disponibles concernent les thèmes de l'environnement : Nature, Paysage et Biodiversité, Eau et milieux aquatiques, Prévention des risques. Bientôt, le patrimoine de données s'étoffera de nouveaux thèmes afin d'offrir aux internautes un accès le plus complet et le plus simple possible aux données publiques. » Adresse de l'application : http://www.aquitaine.ecologie.gouv.fr/DREAL/ Mission **« Connaissance et évaluation » :** « Elle est chargée d'organiser la collecte, la gestion et l'échange des données nécessaires aux politiques de la DREAL, de définir des profils environnementaux et des diagnostics territoriaux et de contribuer, par l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, à la prise en compte en amont des enjeux du développement durable… »	Un encadré **« Les informations et les données de la DREAL »** sur le site avec trois rubriques : Le droit d'accès aux informations environnementales, Les données de la DREAL, La documentation. La rubrique **« les données de la DREAL »** donne accès à : « Statistiques et observatoires : Conditions d'accès à la donnée, Accès à la donnée, Analyses, Coordination des observatoires », « Données communales : Accès communal aux données pour le porter à connaissance », « Données SIG : Politique de diffusion, Explorer les données SIG disponibles, Visualiser les données géographiques, Télécharger des données SIG » et « Liens sur les données ». La vision de la DREAL sur les observatoires : « Un observatoire est un "organisme de veille et de surveillance", chargé de suivre des indicateurs particuliers, dans le but d'évaluer les politiques publiques portées par la DREAL et de les orienter. La DREAL anime ou participe à de nombreux observatoires relevant de son champ d'action : la DREAL anime ou co-anime dans la thématique Habitat-Logement, l'Observatoire régional de l'Habitat, le Comité Régional de Concertation du BTP et des matériaux de construction dans la thématique Transport, l'Observatoire régional du Transport ». Pas de service ni de mission SIG ou observatoire. Une responsable des Systèmes d'information rattachée au « **Service Connaissances Evaluation Climat ».**	Onglet « **Cartes et données »** sur le site qui donne accès aux rubriques suivantes : **«** Cartographie interactive », « Information communales ou intercommunales », « Téléchargez des données », « Catalogue des données ». **Service Aménagement durable des Territoires et Logement :** 1 personne sur « Observation et statistiques » et 1 sur « Administration des données Dreal et SIG Dreal ».

Sources : pour chaque région : http://draaf.REGION.agriculture.gouv.fr/ http://www.REGION.developpement-durable.gouv.fr/, consultés le 5 avril 2011

Annexe 11 : Panorama des données disponibles par thématique dans le SIG Pyrénées

Données géographiques	
Habillage	Villes principales
	Routes
	Réseau hydro.
Limites administratives	Région
	Départements
	EPCI
	Cantons
	Communes (shp)
Zonage territorial	Zone massif
	Pays
	PNR
	Pôles touristiques
	SCOT
	Leader
	ZRR
	Parc national des Pyrénées
	Zn. défavorisées 2005
	Zn. défavorisées 2010
	PLU et Cartes communales
Zonages agricoles	Petites régions agricoles
	AOC Vin
	IGP Jambon de Bayonne Production
	IGP Jambon de Bayonne Transformation
	IGP Tomme des Pyrénées
	IGP Haricot Tarbais
	IGP Volailles de Gascogne
	IGP Canard foie gras
Eau	Zones vulnérables
	Zones sensibles
	Ouvrages hydro-électriques (Adour-Garonne)
	Barrages (Adour-Garonne)
Données environnement LR	Réserve naturelle régionale
	Réserve naturelle nationale
	ZPS (natura 2000)
	SIC (Natura 2000)
	ZSC (Natura 2000)
	Sites classés
	Sites
	ZNIEFF type 1
	ZNIEFF type 2

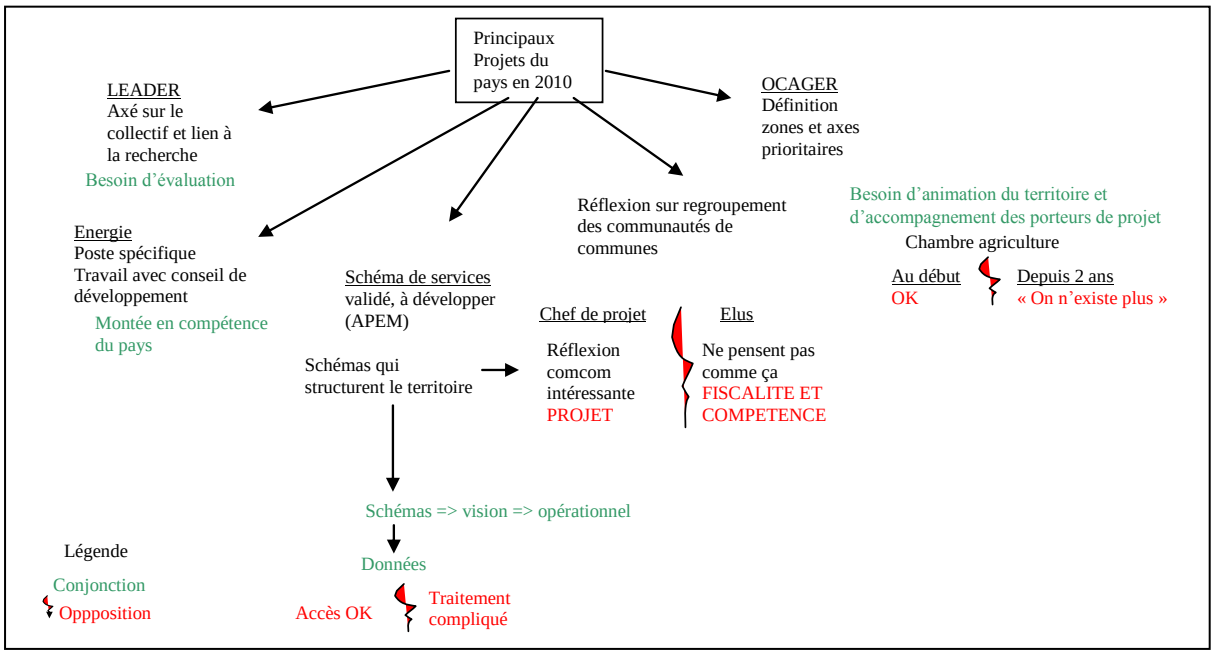
Données environnement MP	Réserve naturelle nationale
	Réserves naturelles régionales
	ZPS
	PSIC,SIC,ZSC
	Sites paysagers classés
	Sites paysagers inscrits
	ZNIEFF de type I
	ZICO
Données environnement AQ	Réserve naturelle nationale
	Directive oiseaux
	Directive habitat
	Sites paysagers classés
	Sites paysagers inscrits
	ZNIEFF type 1
	ZNIEFF type 2
Typologies économiques	Bassins de vie
	Typologie des cantons
Occupation du sol	Occupation du sol 2006
	Occupation du sol 2000
	Occupation du sol 1990
Fonds de carte	Classes d'altitude
	Relief
	Géosignal
Risques	Zones à avalanche
	Couloirs d'avalanche
	Sismicité (intensité épicentrale)
	Zones inondables
Pastoralisme	Estives
	Unités pastorales 99
Forêt	Régions forestières nationales
	Régions forestières départementales
	Zones phytogéographiques
	Forêts publiques
Geopyrénées	Château
	Barrages
	Col
	Cabane
	Eglise
	Lac
	Pont
	Refuge
	Site naturel

Site de l'observatoire	Information statistique
Atlas	km de route et de voies ferrées
Atlas	Population des villes principales
Atlas	Nombre d'habitants du massif et leur répartition par département
Atlas	Densité du massif et par département
Atlas	Tranches d'âge de la population du massif
Atlas	Evolution de la population
Atlas	Chiffres population active (proportion chômeur/actif) & carte de l'emploi
Atlas	Répartition des inactifs : étudiants, retraités, inactifs
Atlas	Répartition socio-professionnelle
Atlas	Carte de répartition des secteurs de l'emploi
Atlas	Taux de chômage du massif et par département
Atlas	Evolution du taux de chômage entre 1999 et 2007
Atlas	Conditions de vie / Revenus disponibles bruts des ménages
Atlas, Forêt	Surface de la foret et évolution de la surface de la foret
Atlas	Nombre d'entreprises artisanales
Atlas	Répartition des principaux secteurs d'entreprise
Atlas	Nombre de création d'entreprises artisanales
Atlas	Evolution du nombre d'entreprises artisanales
Atlas	Nombres d'établissements artisanaux
Atlas, Agriculture, Pastoralisme	Superficie agricole utilisée
Atlas, Agriculture, Pastoralisme	Nombre d'exploitations agricoles
Atlas, Agriculture, Pastoralisme	Nombre d'agriculteurs
Atlas, Agriculture, Pastoralisme	Répartition des agriculteurs par sexe
Atlas, Agriculture, Pastoralisme	Répartition des agriculteurs par âge
Atlas, Agriculture, Pastoralisme	Progression de la répartition par âge des exploitants
Atlas, Agriculture, Pastoralisme	Répartition géographique des exploitants
Atlas, Agriculture, Pastoralisme	Evolution des surfaces d'exploitation
Atlas, Agriculture, Pastoralisme	Nombre de communes pastorales
Atlas, Agriculture, Pastoralisme	Répartition géographique du nombre de communes pastorales
Atlas, Agriculture, Pastoralisme	Evolution du nombre d'exploitations pastorales
Atlas, Agriculture, Pastoralisme	Répartition des exploitations par type d'élevage
Atlas, Agriculture, Pastoralisme	Pourcentage de la pluriactivité des ménages exploitants
Atlas	Economie espagnole : emploi et chômage, exploitation agricole
Atlas	Nombre d'hôtels
Atlas	Nombre de campings
Atlas	Nombre de stations de ski
Atlas	Nombre de structures de thermalisme
Atlas	Nombre de refuges
Atlas	Nombre de nuitées : hôtels et campings
Atlas	Emplois touristiques : nombre, création, secteurs d'activité...
Atlas	Emplois saisonniers touristiques : durée, saisonnalité, répartition par activité...
Atlas	Nombre et évolution de logements
Atlas	Nombre et évolution de logements secondaires
Atlas	Proportion de logements secondaires ou inoccupés
Atlas	Répartition géographique des logements secondaires
Atlas	Chiffres du tourisme espagnol
Agriculture, Pastoralisme	Surface: répartition des cultures
Agriculture, Pastoralisme	Nombre et répartition des cheptels par type d'élevage
Agriculture, Pastoralisme	Répartition géographique par type d'élevage
Agriculture, Pastoralisme	Chiffres de l'emploi agricole
Agriculture, Pastoralisme	Activités agricoles : orientations technico-économiques, pluriactivité, diversification
Agriculture, Pastoralisme	Données économiques agricoles
Agriculture, Pastoralisme	Bio : données générales, surfaces d'exploitation par département
Agriculture, Pastoralisme	Chiffres de la production végétale bio par département
Agriculture, Pastoralisme	Chiffres de la production animale bio par département
Agriculture, Pastoralisme	Chiffres de la conversion au bio par département

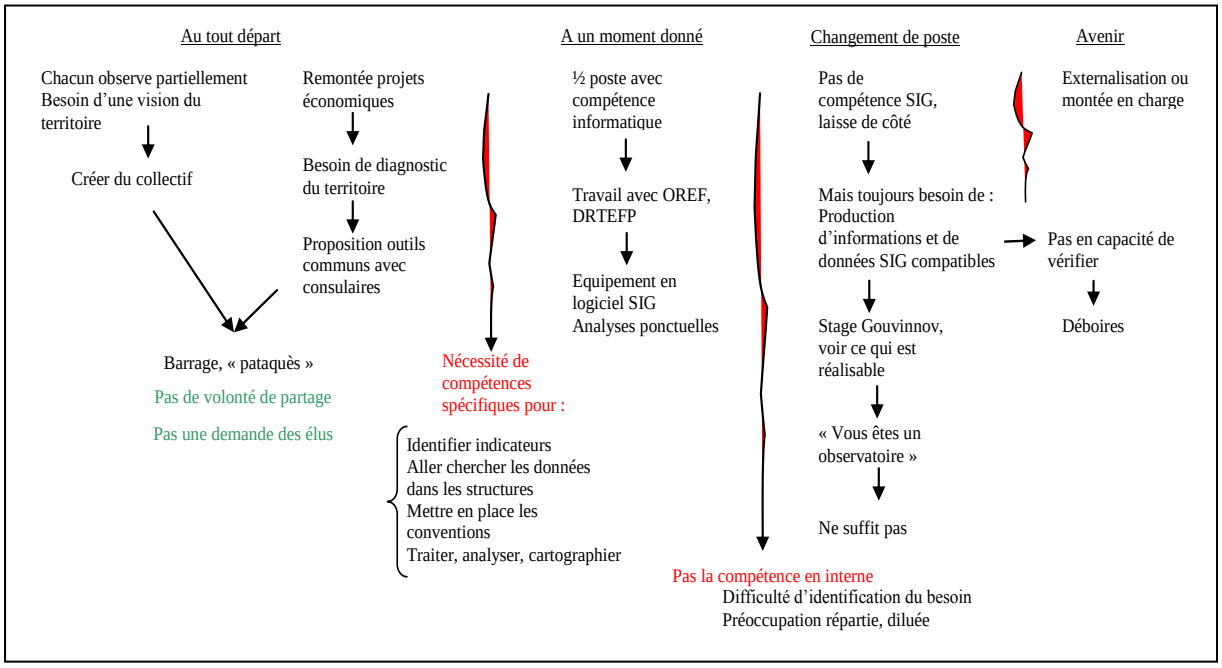
Agriculture, Pastoralisme	Structure pastoralisme : structure juridique, orientations technico-économiques
Agriculture, Pastoralisme	Marge brute standard
Agriculture, Pastoralisme	Activités touristiques et ventes directes
Agriculture, Pastoralisme	Répartition par classe d'âge des chefs d'exploitation
Agriculture, Pastoralisme	Emploi salarié en pastoralisme
Agriculture, Pastoralisme	Taux de pluriactivité chez les couples d'exploitants pastoraux
Agriculture, Pastoralisme	Perspectives : exploitation sans successeur, SAU libérable
Agriculture, Pastoralisme	Données MSA
Agriculture, Pastoralisme	Second pilier PAC
Forêt	Acteurs forestiers
Forêt	Couverture forestière : superficie & répartition des essences par zones et départements
Forêt	Répartition des régimes fonciers des forêts
Formation-Développement	Nombre de stages en cours en 2010
Formation-Développement	Nombre de stages réalisés en 2010, nombre d'heures, stagiaires
Formation-Développement	Répartition géographique : région, zone massif
Formation-Développement	Tranche d'âge majoritaire des stagiaires
Formation-Développement	Répartition par secteurs d'activité
Formation-Développement	Schémas statistiques
Formation-Développement	Schéma statistique de la répartition par secteur d'activité
Formation-Développement	Schéma statistique de typologie des actions
Formation-Développement	Schéma statistique de répartition par thématique
Entreprise-Artisanat	Carte statistique densité entreprises massif carte /commune, carte/ département
Entreprise-Artisanat	Nombre d'entreprises et d'établissements et leur évolution, variation et solde
Entreprise-Artisanat	Créations d'entreprises artisanales
Entreprise-Artisanat	Carte statistique et données évolution artisans / artisanat
Entreprise-Artisanat	Carte et statistique répartition des entreprises par secteur d'activité
Entreprise-Artisanat	Carte et statistique de l'évolution des secteurs d'activité : industrie, construction, commerce et service
Entreprise-Artisanat	Evolution des entreprises de l'industrie
Entreprise-Artisanat	Evolution des entreprises de la construction
Entreprise-Artisanat	Evolution des entreprises du commerce
Entreprise-Artisanat	Evolution des entreprises de service
Entreprise-Artisanat	Synthèse : reprise de différents chiffres
Entreprise-Artisanat	Schéma statistique de répartition par secteur d'activité
Entreprise-Artisanat	Schéma statistique des créations radiations
Entreprise-Artisanat	Statistiques du poids de l'artisanat
Entreprise-Artisanat	Schémas statistiques du statut juridique
Entreprise-Artisanat	Chiffres et schéma statistique des âges des chefs d'entreprise
Entreprise-Artisanat	Chiffre des emplois dans l'artisanat
Climat	Régions climatiques avec données pluviométriques
Climat	Températures et précipitations à Bagnères-de-Bigorre
Climat	Simulation de l'évolution du manteau neigeux
Climat	Evolution, longueur et masse des glaciers français
Climat	Evolution des superficies des glaciers espagnols
Climat	Vigne et vendange pour Banyuls et Collioure
Territoires	Taux d'utilisation des flux rss par les collectivités
Territoires	Carte des EPCI 2004
Territoires	Carte des EPCI 2009

Annexe 12 : Analyses du discours des entretiens des responsables des deux pays étudiés

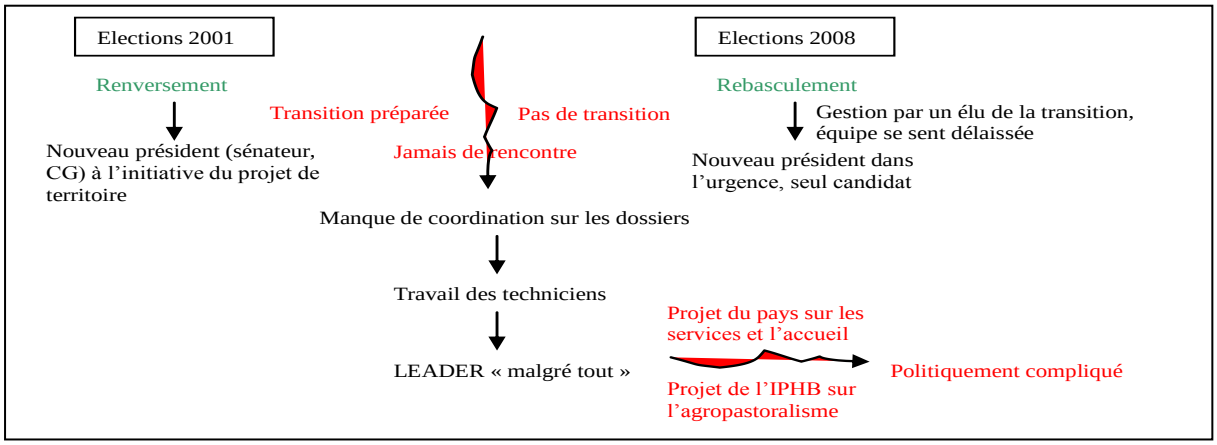
Principaux projets du pays Corbières-Minervois en 2010 selon sa chef de projet



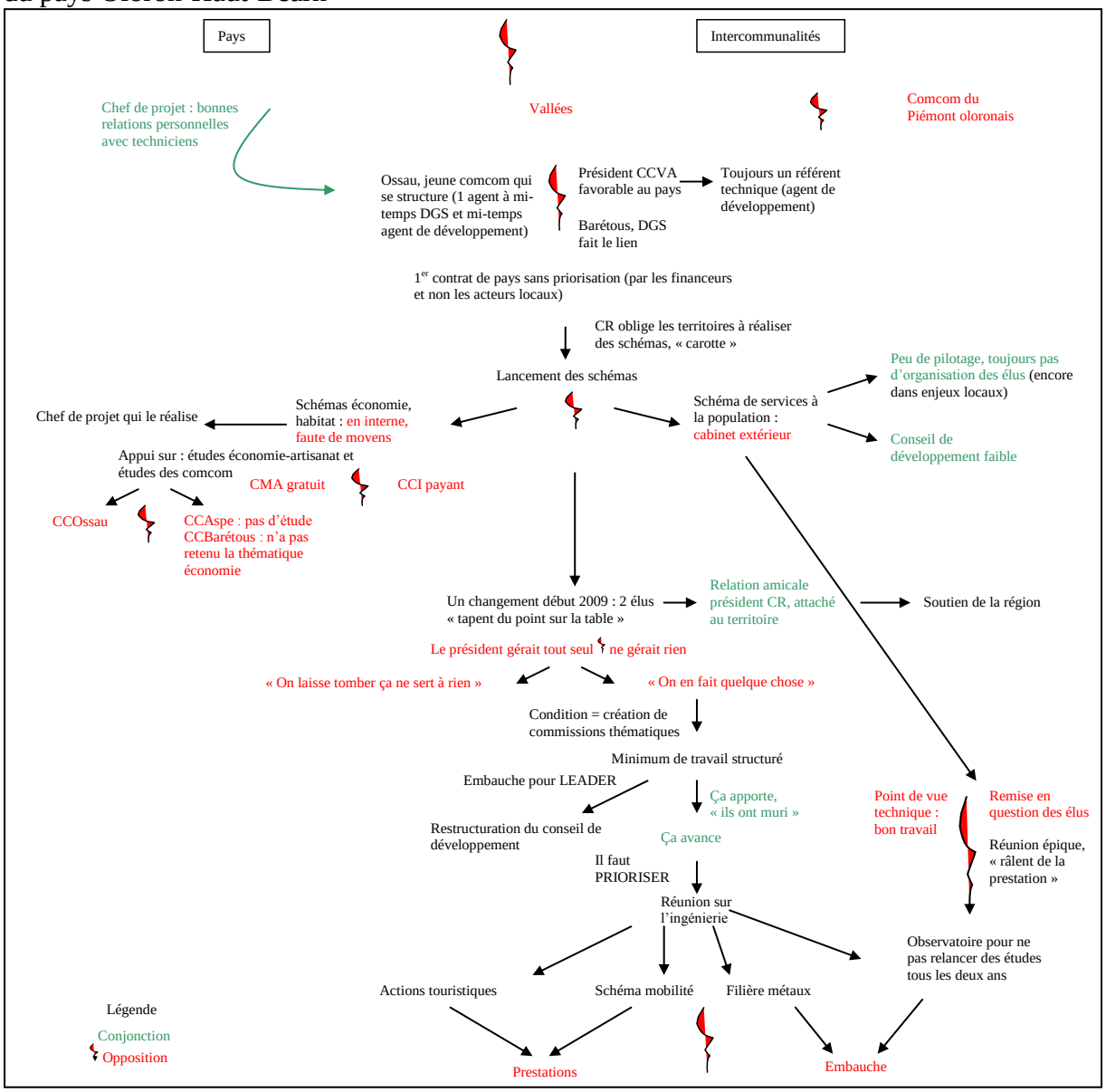
Histoire du projet d'observatoire dans le discours de la chef de projet du pays Corbières-Minervois



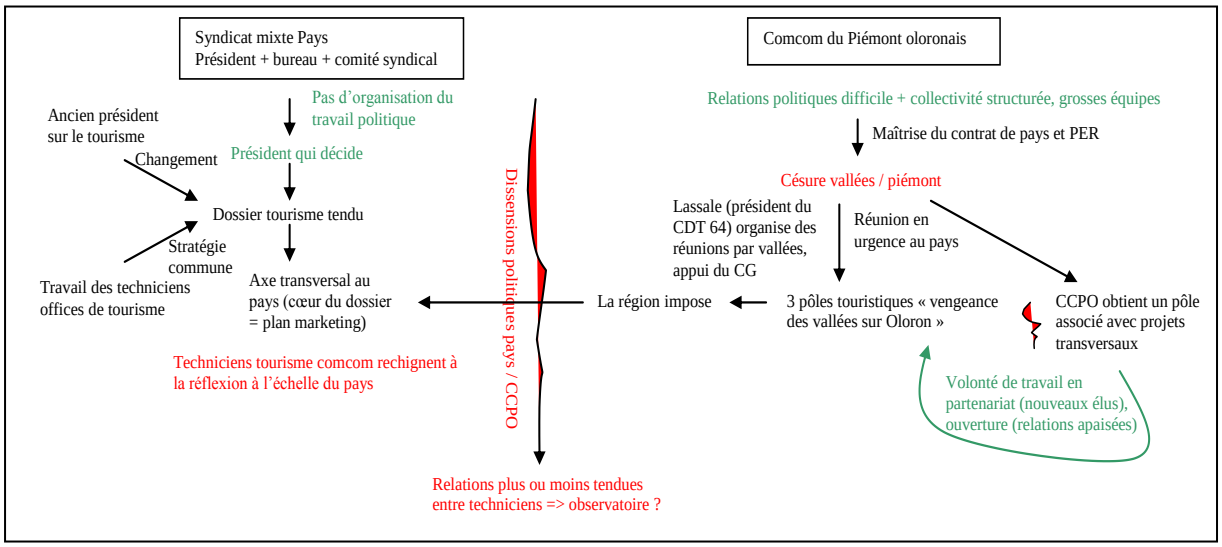
Tensions politiques au pays Oloron-Haut-Béarn dans le discours de la responsable du pays Oloron-Haut-Béarn



Dissensions politiques pays/Communautés de communes dans le discours de la responsable du pays Oloron-Haut-Béarn

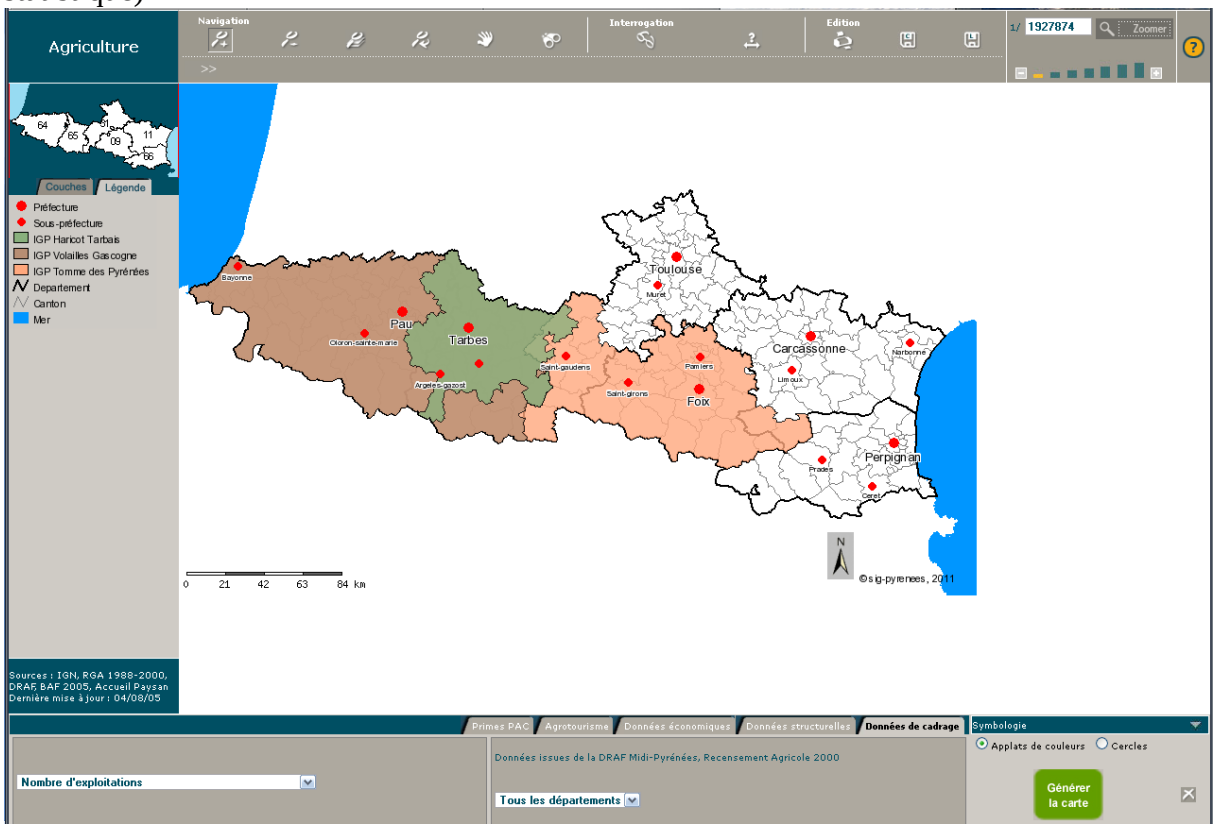


Dissensions politiques pays/CCPO dans le discours de la responsable du pays Oloron-Haut-Béarn



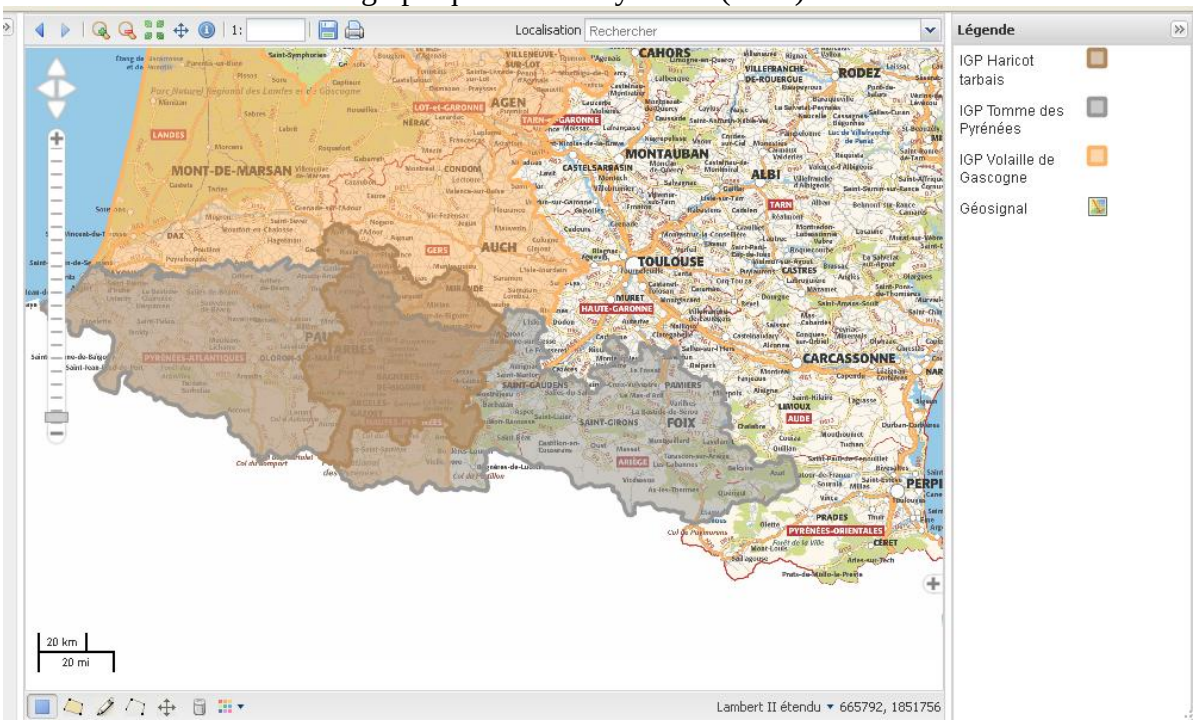
Annexe 13 : Evolution du visualisateur cartographique du SIG Pyrénées

Ancien visualisateur cartographique du SIG Pyrénées (encore en fonction pour la cartographie statistique)



Source : http://www.sig-pyrenees.net/agriculture, consulté le 30 août 2011

Nouveau visualisateur cartographique du SIG Pyrénées (2011)



Source : http://www.sig-pyrenees.net/fr/cartographie.html, consulté le 30 août 2011

Annexe 14 : Table des cas

	Ancienneté (années)	Date de l'entretien	Effectifs	Fonction	Sexe	Pays	Type de structure	Formation
Albigeois et Bastides	5	09/16/2010	5	Chargé/ée de mission	H	Albigeois et Bastides	Association	MST environnement + DESS SIGMA (Toulouse)
Comminges	10	01/11/2010	3	Chargé/ée de mission	F	Comminges	Association	DESS en développement local (Toulouse)
Corbières-Minervois	11	10/13/2010	7	Président/e	H	Corbières-Minervois	Syndicat mixte	Non assignée
Corbières-Minervois	4,5	05/31/2010	7	Chargé/ée de mission	F	Corbières-Minervois	Syndicat mixte	DESS aménagement, développement local (Tours)
Corbières-Minervois	1,5	01/21/2010	7	Chargé/ée de mission	H	Corbières-Minervois	Syndicat mixte	Maîtrise finances internationales (Toulouse)
Corbières-Minervois	2	06/23/2010	> 100	Chargé/ée de mission	F	Non applicable	CCI	M2 de géomatique et conduite de projet (Montpellier)
Corbières-Minervois	2	06/21/2010	> 100	Chargé/ée de mission	F	Non applicable	Conseil Général	M2, SIG gestion de l'espace (St Etienne)
Corbières-Minervois	6	09/16/2009	7	Responsable équipe	F	Corbières-Minervois	Association	Sociologie + IUP environnement et aménagement du territoire
Corbières-Minervois	Non assignée	06/17/2010	> 100	Responsable équipe	H	Non applicable	Etat - DDTM	Non assignée
Corbières-Minervois	11	07/19/2010	50	Directeur/rice	H	Non applicable	Association	IUP agt et dévt du territoire (Tours)
Corbières-Minervois	10	05/31/2010	1,5	Agent de développement	F	Non applicable	Association	DESS aménagement rural, développement local (Montpellier)
Corbières-Minervois	14	06/17/2010	> 100	Coordinatrice de zone	F	Non applicable	Conseil Général	Assistante sociale + licence DL (?) (Montpellier)
Corbières-Minervois	3	07/08/2010	Non assignée	Elu	F	Non applicable	Communauté de communes	DESS d'administration et de gestion des collectivités territoriales
Oloron-Haut-Béarn	2	10/21/2010	7	Elu	H	Oloron-Haut-Béarn	Syndicat mixte	Non assignée
Oloron-Haut-Béarn	Non assignée	05/28/2010	> 100	Responsable équipe	H	Non applicable	Etat - DDTM	Ingénieur (Lyon)
Oloron-Haut-Béarn	6	05/26/2010	Non assignée	Agent de développement	H	Non applicable	Communauté de communes	DUT de commercialisation, gestion des entreprises (Bordeaux)
Oloron-Haut-Béarn	4	12/17/2009	7	Animateur TIC	H	Oloron-Haut-Béarn	Syndicat mixte	Ingénieur en chimie et physique + formation animateur en TIC
Oloron-Haut-Béarn	8	05/26/2010	2,5	Directeur/rice	F	Non applicable	Communauté de communes	Formation enseignante puis fonction publique territoriale
Oloron-Haut-Béarn	20	05/27/2010	> 100	Chargé/ée de mission	F	Non applicable	CMA	Ecole de commerce (Montpellier)
Oloron-Haut-Béarn	10	12/17/2009	7	Responsable équipe	F	Oloron-Haut-Béarn	Syndicat mixte	IEP de Toulouse + DESS politiques européennes
Oloron-Haut-Béarn	0,5	12/17/2009	7	Chargé/ée de mission	F	Oloron-Haut-Béarn	Syndicat mixte	Maîtrise en gestion à l'IAE (Pau) + DESS en gestion des organisations touristiques (Foix)
Oloron-Haut-Béarn	2	05/28/2010	5	Chargé/ée de mission	F	Non applicable	Maison de l'emploi et de la formation	Licence professionnelle veille et intelligence économique
Oloron-Haut-Béarn	7	05/27/2010	> 100	Directeur général adjoint	H	Non applicable	Communauté de communes	Maîtrise administration économique et sociale (Pau)
PNR Ariège	5	07/21/2010	9	Chargé/ée de mission	H	Couserans	Syndicat mixte	MST aménagement du territoire (Nantes)
PNR Ariège	Non assignée	16/01/2009	9	Directeur/rice	H	Couserans	Syndicat mixte	Langues étrangères appliquées + DESS agt et dévt transfrontalier de la montagne (Foix)
PNR Ariège	5	10/08/2010	12	Responsable équipe	F	Non applicable	Syndicat mixte	Ingénieur paysagiste (Angers)
PNR Ariège	11	01/09/2010	> 100	Responsable équipe	F	Non applicable	Conseil régional	Doctorat de géographie
PNR Ariège	7	09/09/2010	> 100	Responsable équipe	H	Non applicable	Etat - DDT	Ingénieur de l'agriculture et de l'envt (ENITRTS auj ENGEES)
Pyrénées-Méditerranée	3,5	01/12/2010	8	Chargé/ée de mission	F	Pyrénées Méditerranée	Association	(DUT) en hygiène, sécurité, envt + licence professionnelle envt
Pyrénées-Méditerranée	2	01/12/2010	8	Chargé/ée de mission	F	Pyrénées Méditerranée	Association	DESS Sciences de l'information géoréférencée pour la maîtrise de l'envt et l'agt des territoires (Toulouse)
Zone massif Pyrénées	15	06/30/2010	Non assignée	Chargé/ée de mission	H	Non applicable	Structure inter-chambres	Ingénieur agricole (ISARA Lyon)

							d'agriculture	
Zone massif Pyrénées	Non assignée	06/15/2010	5	Directeur/rice	H	Non applicable	GIP	Technicien agricole + fac écologie et agt du territoire + DEA géographie
Zone massif Pyrénées	7	06/15/2010	5	Chargé/ée de mission	F	Non applicable	GIP	DESS environnement, ressources naturelles renouvelables
Zone massif Pyrénées	2	06/15/2010	Non assignée	Chargé/ée de mission	H	Non applicable	Communauté de communes	DESU géologie + DESS gestion sociale de l'envt, valorisation des ressources territoriales
Zone massif Pyrénées	Non applicable	05/12/2008	Non applicable	Non applicable	F	Non applicable	Non applicable	Ingénieur agronome (INA-PG)
Zone massif Pyrénées	20	16/10/2009	10	Responsable équipe	H	Non applicable	SCOP	Bucheron + autodidacte
Zone massif Pyrénées	10	20/10/2008	6	Chargé/ée de mission	H	Non applicable	DATAR-Pyrénées	DEA sciences économiques + Doctorat au LEREPS non terminé
Zone massif Pyrénées	1	16/06/2009	6	Commissaire	H	Non applicable	DATAR-Pyrénées	Non assignée
Zone massif Pyrénées	Non applicable	08/07/2009	Non applicable	Non applicable	H	Non applicable	DATAR-Pyrénées	Centrale
Zone massif Pyrénées	Non assignée	24/11/2009	Non assignée	Professeur	H	Non applicable	Université Toulouse-Le Mirail	Non assignée
Zone massif Pyrénées	Non assignée	19/06/2009	8,4	Directeur/rice	H	Pays Basque	Association	Non assignée
Zone massif Pyrénées	<1	26/05/2009	1	Chargé/ée de mission	H	Non applicable	Association	Ingénieur agricole (Purpan)
Zone massif Pyrénées	13	11/05/2009	5	Responsable équipe	H	Non applicable	Mission	Ingénieur agricole (Purpan)
Zone massif Pyrénées	Non assignée	05/05/2009	0,5	Directeur/rice	F	Non applicable	Association	Non assignée
Zone massif Pyrénées	5	19/05/2009	1	Chargé/ée de mission	F	Non applicable	Association	DESS Agt et dévt transfrontalier de la montagne (Foix)
Zone massif Pyrénées	Non assignée	15/05/2009	8	Directeur/rice	H	Non applicable	Association	Non assignée
Zone massif Pyrénées	Non assignée	19/05/2009	2	Directeur/rice	F	Non applicable	Association	Non assignée
Zone massif Pyrénées	<1	09/06/2009	5	Directeur/rice	H	Non applicable	Association	Non assignée
Zone massif Pyrénées	Non applicable	15/01/2009	Non applicable	Président/e	F	Non applicable	Association	Non assignée
Zone massif Pyrénées	Non applicable	09/04/2009	Non applicable	Elu	H	Non applicable	Non applicable	Non assignée
Zone massif Pyrénées	Non applicable	19/05/2009	Non applicable	Elu	H	Non applicable	Communauté de communes	Non assignée
Zone massif Pyrénées	Non applicable	15/12/2009	Non applicable	Elu	H	Non applicable	Chambre d'agriculture	Non assignée
Equipe APEM (2011)	13	Non applicable	7	Directeur	H	Non applicable	Association	DESS Agt et dévt transfrontalier de la montagne (Foix) + Mastère SILAT (Montpellier)
Equipe APEM (2011)	9	Non applicable	7	Ingénieur informaticien	H	Non applicable	Association	DESS SIGMA (Toulouse)
Equipe APEM (2011)	<1	Non applicable	7	Ingénieur informaticien	H	Non applicable	Association	Non assignée
Equipe APEM (2011)	2	Non applicable	7	Chef de projet	F	Non applicable	Association	IEP Toulouse + DESS Pratiques sociales du développement (Paris)
Equipe APEM (2011)	2	Non applicable	7	Assistante de direction	F	Non applicable	Association	Licence Professionnelle Valorisation, Animation et Médiation des Territoires Ruraux (Bordeaux)
Equipe APEM (2011)	2,5	Non applicable	7	Ergonome multimédia	F	Non applicable	Association	DESS en Sciences Cognitives et Ergonomie (Toulouse)

Annexe 15 : Fiches ANPE, juin 2011

K1802 - Développement local

Appellations

- Agent / Agente de développement d'habitat social
- Agent / Agente de développement économique
- Agent / Agente de développement local
- Agent / Agente de développement rural
- Agent / Agente de développement social urbain
- Agent / Agente de pays
- Animateur / Animatrice de charte de pays
- Animateur / Animatrice de développement local
- Animateur / Animatrice de développement régional
- Animateur / Animatrice de développement territorial
- Animateur / Animatrice de pays
- Assistant / Assistante de charte intercommunale ou de contrat de pays
- Assistant / Assistante de développement local
- Assistant / Assistante technique de pays
- Chargé / Chargée de développement culturel
- Chargé / Chargée de développement économique
- Chargé / Chargée de développement local
- Chargé / Chargée de développement social
- Chargé / Chargée de mission développement de zones d'activités
- Chargé / Chargée de mission développement économique
- Chargé / Chargée de mission développement local
- Chargé / Chargée de mission développement urbain
- Chargé / Chargée de projet de développement social urbain
- Chargé / Chargée de projet en aménagement du territoire
- Chargé / Chargée de projet en gestion urbaine de proximité
- Chef de projet contrat de ville
- Chef de projet de développement local
- Conseiller / Conseillère en développement local
- Coordonnateur / Coordonnatrice de dispositif de développement local
- Coordonnateur / Coordonnatrice de projet de développement local
- Développeur / Développeuse économique
- Développeur culturel / Développeuse culturelle
- Responsable de développement territorial
- Responsable de projet de développement local
- Urbaniste

Définition

Conçoit ou participe à la conception de projets de développement local, social (amélioration de l'habitat, valorisation d'activités, aménagement du territoire, ...) et les met en oeuvre selon le domaine d'intervention (économique, social, urbain, ...) afin de dynamiser un territoire (ville, bassin d'emploi, région, ...).
Peut intervenir dans le montage et la réalisation de projets de développement dans le cadre d'une coopération internationale.
Peut coordonner une équipe.

Activités et compétences de base

Activités	Compétences
❑ Analyser les données socio-économiques du territoire et identifier des axes d'intervention selon les impératifs de développement local ❑ Elaborer ou participer à l'élaboration du projet de développement local et apporter un appui aux partenaires institutionnels ❑ Concevoir le plan d'action du projet de développement et le mettre en place par la communication interne et externe, la coordination du réseau de partenaires ❑ Evaluer le projet de développement, identifier de nouveaux axes d'intervention et les présenter aux acteurs locaux ❑ Communiquer et échanger des informations sur les stratégies de développement local lors de rencontres professionnelles	Savoirs théoriques et procéduraux ❑ Economie ❑ Conduite de projet 📖 Comptabilité publique ❑ Gestion comptable et administrative ❑ Sociologie des organisations ❑ Techniques de communication ❑ Techniques de conduite de réunion 📖 Techniques commerciales

Activités et compétences spécifiques

Activités	Compétences
Coordonner des projets de : ❑ Aménagement du territoire ❑ Développement économique et emploi ❑ Développement culturel ❑ Développement durable ❑ Développement international ❑ Développement rural ❑ Développement social ❑ Développement urbain	
❑ Définir ou participer à la définition de la stratégie de développement d'un territoire	
❑ Constituer un dossier de demande de financement pour un projet et le présenter aux élus et aux bailleurs de fonds	
❑ Elaborer des appels d'offres ou des réponses à appels d'offres	Savoirs théoriques et procéduraux ❑ Procédures d'appel d'offres
❑ Conseiller, former et accompagner des créateurs d'entreprise	Savoirs théoriques et procéduraux ❑ Techniques pédagogiques
❑ Coordonner l'activité d'une équipe	
❑ Etablir un plan local d'urbanisme d'une commune	Savoirs de l'action ❑ Utilisation de Système d'Information Géographique -SIG-

K1404 - Mise en oeuvre et pilotage de la politique des pouvoirs publics

Appellations

- Attaché territorial / Attachée territoriale
- Chargé / Chargée de mission affaires et projets européens
- Chargé / Chargée de mission aux relations internationales
- Chargé / Chargée de mission développement territorial
- Chargé / Chargée de mission programmes européens
- Chargé / Chargée de projet et de développement territorial
- Responsable des affaires générales
- Responsable du secrétariat général
- Responsable du service des assemblées
- Secrétaire général / générale de mairie

Définition

Met en oeuvre l'action des pouvoirs publics au niveau du territoire (commune, département, région, Union Européenne, ...) et dans un ou des domaines de compétences spécifiques (développement économique, emploi et insertion, aménagement du territoire, ...).

Ces actions seront définies selon les directives et les orientations des pouvoirs publics (Gouvernement, assemblées délibérantes, ...) et en fonction du contexte et des stratégies locales.

Peut superviser/organiser un ou plusieurs services d'une collectivité territoriale (commune, conseil général, conseil régional, ...), d'une administration déconcentrée (direction départementale, direction régionale, direction déléguée, ...).

Peut intervenir dans le cadre de projet ou de mission ponctuels.

Activités et compétences de base

Activités	Compétences
- Etablir un diagnostic de la situation, du contexte local ou du service en fonction de l'analyse des données économiques, démographiques, sociales, ... - Décliner les décisions du gouvernement, des élus, ... en fonction du contexte et des enjeux locaux et définir des projets à mettre en oeuvre - Déterminer les objectifs et les moyens humains et financiers à mettre en oeuvre - Développer un réseau de partenaires (autres services de l'Etat, réseau associatif, entreprises privées, ...) et les mobiliser - Impulser des projets au niveau local, départemental, régional, national, européen, ... et en piloter la réalisation - Contrôler la réalisation des actions menées et émettre des préconisations	Savoirs théoriques et procéduraux - Droit public - Gestion comptable et administrative - Conduite de projet - Techniques de communication - Méthodes d'enquête - Techniques de management - Techniques d'animation d'équipe - Analyse statistique - Techniques commerciales Savoirs de l'action - Utilisation de logiciels de statistiques - Utilisation d'outils bureautiques (traitement de texte, tableur,...) - Utilisation de système d'information et de communication

Activités et compétences spécifiques

Activités	Compétences
Intervenir pour des projets/missions de : - Culture / événementiel - Développement économique - Education / formation - Environnement - Habitat / logement - Jeunesse et sport - Politique de l'emploi, insertion - Programmes européens, internationaux - Social / médicosocial / santé - Transport - Urbanisme	
- Elaborer les conventions de délégation de services publics et contrôler leur mise en oeuvre (publicité, candidats, marchés, prestations, ...)	Savoirs théoriques et procéduraux - Code des marchés publics - Procédures de délégation de services publics
- Rédiger les procès-verbaux de séance du conseil municipal, régional, et diffuser les délibérations	
- Superviser la gestion de la liste électorale et veiller à l'organisation et au bon déroulement des élections	Savoirs théoriques et procéduraux - Principes du système électoral français
- Coordonner l'activité d'une équipe ou diriger une structure	
- Effectuer la gestion comptable et administrative d'une structure	
- Mener les actions de gestion de ressources humaines (recrutement, formation, ...)	Savoirs théoriques et procéduraux - Législation sociale - Gestion des Ressources Humaines

Table des sigles et abréviations

APEM : Assemblée pyrénéenne d'économie montagnarde
ACAP : Association des chambres d'agriculture des Pyrénées
CAP : Conférence de l'artisanat pyrénéen
CCI : Chambre de commerce et d'industrie
CCI Py : Entente interconsulaire des CCI des Pyrénées
CCPO : communauté de communes du piémont oloronais
CCVA : communauté de communes de la vallée d'Aspe
CDT : Comité départemental du tourisme
CG : Conseil général
CIMP : Convention interrégionale de massif des Pyrénées
CMA : Chambre des métiers de l'artisanat
Comcom : Communauté de communes
CPER : Contrat de plan/de projet Etat-région
CPT : Confédération pyrénéenne du tourisme
CR : Conseil régional
DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDAF : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDE : Direction départementale de l'équipement
DDT(M) : Direction départementale des territoires (et de la mer)
DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRTEFP : Direction régionale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle
EPFL : Etablissement public foncier local
GIP : Groupement d'intérêt public
LR : Languedoc-Roussillon
MP : Midi-Pyrénées
PAC : Politique agricole commune
PCM : pays Corbières-Minervois
PER : Pôle d'excellence rurale
POHB : pays Oloron-Haut-Béarn
PNR : Parc naturel régional
RGPP : Réforme générale des politiques publiques
SCOT : Schéma de cohérence territoriale
SIG : Système d'information géographique
TIC : Technologies de l'information et de la communication
TIG : Technologies de l'information géographique

Table des matières

Table des cartes

Table des schémas

Table des tableaux

Table des graphiques

Table des encadrés

Table des extraits d'entretien

Table des annexes

Résumé :

Cette thèse s'intéresse aux transformations et modalités de mise en œuvre de l'ingénierie territoriale. Elle se propose de l'analyser à travers l'émergence d'un nouvel instrument, l'observatoire territorial. Elle pose comme hypothèse que les compétences des professionnels du développement territorial sont déterminantes dans l'efficacité de cette ingénierie et qu'en retour, la structuration de celle-ci influe fortement sur l'évolution de ces compétences. Nous nous intéressons à la conception et aux usages d'observatoires sur les Pyrénées en mobilisant l'entretien auprès des acteurs de ces projets et à travers une position d'observation participante au sein d'une structure d'expertise territoriale.
Les projets d'observatoire révèlent un enjeu de construction de compétences collectives dans l'ingénierie territoriale, indispensables pour ancrer l'expertise dans le territoire. Cet enjeu se déploie à différents niveaux : entre agents d'une même structure et entre agents de différentes structures. Ces niveaux font apparaître des médiateurs favorisant l'émergence et la consolidation des compétences collectives. Ces processus entraînent des transformations des compétences individuelles des professionnels ainsi qu'un métissage de celles-ci, aboutissant à l'émergence de profils professionnels hybrides. Par rapport aux compétences mobilisées dans des projets de développement territorial, celles nécessaires au projet d'observatoire territorial sont marquées par un besoin plus fort de stratégie, tout en faisant appel à des compétences techniques spécialisées. L'approche géographique de la compétence comme ressource de la construction territoriale est une avancée majeure de cette thèse.

Mots clés : ingénierie territoriale, compétence, observatoire territorial, Pyrénées, développement territorial

Abstract :

This thesis is concerned with transformations and the different means for implementing territorial engineering. Its aim is to analyse territorial engineering through the emergence of a new instrument, the territorial observatory. It advances the hypothesis that the skills of territorial development professionals play a key role in the effectiveness of this engineering, whereas the way it is structured highly influences the evolution of these skills. We focus on the design and uses of observatories in the Pyrenees Mountains through interviews with the actors who participate in these projects, as well as from the viewpoint of a participating observer within a territorial expertise structure.
Observatory projects illustrate the challenge involved in the construction of collective skills for territorial engineering, essential for integrating expertise into the territorial framework. This challenge exists at different levels : between representatives of the same structure and between representatives of different structures. These levels give rise to mediators who encourage the emergence and the consolidation of collective skills. These processes lead to transformations in the individual skills of professionals as well as a crossover between them, thus resulting in the emergence of hybrid professional profiles. In relationship to the overall skills mobilised in territorial development projects, those necessary for territorial observatory projects can be distinguished by a greater need for strategy, while requiring specialised technical skills. The geographic approach to skills as a resource for territorial construction is a major contribution of this thesis.

Keywords : territorial engineering; skills; territorial observatory; Pyrenees mountains; territorial development